



# Assemblée générale

Distr. générale  
10 février 2023  
Français  
Original : anglais

Soixante-dix-septième session  
Point 148 de l'ordre du jour

## Évaluation de la contribution à l'état de droit de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo

### Rapport du Bureau des services de contrôle interne

#### Résumé

Dans l'évaluation qu'il a faite de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), le Bureau des services de contrôle interne a examiné les contributions de la Mission à la réalisation de certains résultats en matière d'état de droit au Kosovo entre 2016 et 2022.

La MINUK a agi en tant qu'administratrice provisoire de la justice au Kosovo depuis sa création en 1999, par suite de l'adoption de la résolution [1244 \(1999\)](#) du Conseil de sécurité, jusqu'à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, en 2008. Répondant à l'évolution des circonstances sur le terrain, le Conseil a reconnu le rôle opérationnel renforcé joué par l'Union européenne dans le domaine de l'état de droit sous l'autorité de l'Organisation des Nations Unies. En conséquence, le profil de l'état de droit et la structure de la MINUK dans ce domaine ont été reconfigurés. Depuis la signature de l'Accord de Bruxelles entre Belgrade et Pristina en 2013, la MINUK s'est concentrée, dans le cadre de l'appui apporté au secteur de l'état de droit, sur l'intégration du système judiciaire au Kosovo, en particulier dans le nord du Kosovo, qui est un élément clé de l'accord.

Au cours de la période d'évaluation, la MINUK a opéré dans un espace d'état de droit dans lequel plusieurs acteurs internationaux importants ont mis en œuvre des initiatives stratégiques pluriannuelles. La Mission a trouvé son créneau en répondant aux besoins en matière d'état de droit des communautés non majoritaires, en particulier dans le nord du Kosovo, grâce à des efforts de coordination et de partage d'informations entre les bailleurs de fonds, la société civile et les acteurs locaux de l'état de droit.

Le soutien spécifique apporté par la Mission à l'intégration judiciaire dans le nord du Kosovo, par le biais d'une assistance directe et ciblée au Tribunal de première instance de Mitrovica, a permis de réduire l'arriéré de dossiers et d'accroître la satisfaction des utilisatrices et utilisateurs des services judiciaires. En outre, la



Mission a soutenu l'extension de l'aide juridictionnelle gratuite aux groupes vulnérables du Kosovo, en partenariat avec une organisation de la société civile locale.

Compte tenu de son mandat et de son interaction limitée avec les autorités kosovares, la MINUK n'a pas été en mesure de concevoir ou de mettre en œuvre des activités ciblées et à long terme pour combler les lacunes les plus importantes pour ce qui est des compétences et de la diversité des acteurs de l'état de droit sur l'ensemble du territoire ainsi que de la confiance du public dans le système judiciaire.

Malgré les améliorations apportées au fil des ans, l'administration de la justice au Kosovo continue de nécessiter des interventions stratégiques, durables et coordonnées. Les activités de la MINUK ont toutefois répondu à des besoins opérationnels à court terme. Bien qu'elles aient été efficaces dans plusieurs cas, ces activités n'ont pas semblé être efficaces ou durables.

Le Bureau des services de contrôle interne adresse quatre recommandations importantes à la MINUK, à savoir : répondre aux besoins primordiaux en coordination avec les autres acteurs influents de l'état de droit au Kosovo, concevoir et mettre en œuvre des interventions plus stratégiques axées sur les lacunes recensées dans le secteur sur l'ensemble du territoire, communiquer ces activités aux autorités du Kosovo et à toutes les communautés pour améliorer la manière dont est perçue la Mission et instaurer une confiance mutuelle entre tous les acteurs ; ces recommandations s'appuient sur l'appel à l'amélioration du cadre de suivi et de compte rendu des résultats.

## I. Introduction et objet de l'évaluation

1. L'objectif global de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne était de déterminer, de manière aussi systématique et objective que possible, la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la contribution de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) à l'état de droit au Kosovo. L'objet de l'évaluation a été défini à l'issue d'une estimation des risques au niveau des programmes, qui est présentée dans le document préliminaire publié au début de l'évaluation<sup>1</sup>. Celle-ci a été menée conformément aux normes et règles d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies<sup>2</sup>.
2. Les commentaires de la MINUK ont été sollicités (voir annexe).

## II. Considérations générales

### A. État de droit : rôle et mandat

3. La MINUK a été créée en 1999 par la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pour une durée indéterminée, dans le but général de créer les conditions nécessaires « pour que tous les habitants du Kosovo puissent vivre en paix et dans des conditions normales » et de « favoriser la stabilité » dans la région des Balkans occidentaux. Dans son rapport sur l'exécution de son budget pour l'exercice 2020-2021 (A/76/525), la Mission prévoyait de mener à bien trois réalisations principales (ou sous-composantes) au titre de sa composante opérationnelle<sup>3</sup> :

- a) Progrès sur la voie de la réconciliation et de l'intégration de toutes les communautés au Kosovo ;
- b) Renforcement de la coopération et du dialogue entre Pristina et Belgrade et les organisations régionales ;
- c) Avancées dans les domaines de l'état de droit, de la sécurité et des droits humains.

4. La sous-composante c) ci-dessus était l'objet de la présente évaluation, qui a permis d'évaluer dans quelle mesure la Mission contribuait à l'état de droit au Kosovo.

5. Depuis 1999 et jusqu'à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo par les autorités kosovares en 2008, la MINUK, agissant en tant qu'administratrice provisoire, a établi la présence institutionnelle garante de l'état de droit, administré la justice et promulgué des lois. En 2008, après la déclaration unilatérale d'indépendance, le Conseil de sécurité a salué l'intention du Secrétaire général de recalibrer le rôle opérationnel de la MINUK afin de permettre à l'Union européenne de renforcer son action dans le domaine de l'état de droit<sup>4</sup>. En conséquence, la mission

<sup>1</sup> Document préliminaire, numéro de référence : IED-22-009.

<sup>2</sup> Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies, 2016.

<sup>3</sup> Le cadre de budgétisation axée sur les résultats de la MINUK comporte deux grandes composantes principales : composante opérationnelle et composante Appui.

<sup>4</sup> Voir rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (S/2008/354). Dans le rapport, le Secrétaire général a déclaré que l'Union européenne était prête à jouer un rôle opérationnel renforcé dans le domaine de l'état de droit au titre de la résolution 1244 (1999), sous l'autorité générale des Nations Unies. La mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo soumet à l'ONU des rapports qui sont publiés en annexe des rapports périodiques du Secrétaire général sur la MINUK.

« État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo a assumé la responsabilité consistant à appuyer le système de police, de justice et des douanes conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Dix ans après son déploiement, en 2018, les autorités du Kosovo ont récupéré des fonctions exécutives exercées jusqu'alors dans ces domaines par la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo.

6. À la suite de ces changements, en 2008, la police et le Département de la justice de la MINUK ont cessé leurs activités et le Bureau de liaison pour l'état de droit de la MINUK a été créé. La Mission a continué d'exercer des fonctions exécutives résiduelles portant sur la certification officielle des documents civils afin de faciliter l'interaction avec les pays ne reconnaissant pas la déclaration d'indépendance, et la liaison avec l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) au nom du Kosovo. Ces fonctions résiduelles ont continué d'être exercées.

7. En 2013, le Premier Accord sur les principes gouvernant la normalisation des relations (Accord de Bruxelles) a été signé par Belgrade et Pristina. Entre autres dispositions, l'Accord de Bruxelles a défini les lignes directrices pour l'intégration dans le système juridique du Kosovo des institutions parallèles de l'état de droit, telles que la police, les tribunaux et le ministère public, qui opéraient dans les municipalités à majorité serbe, y compris la création d'un tribunal de première instance multiethnique dans la région à majorité serbe de Mitrovica, située dans le nord du Kosovo<sup>5</sup>. En 2017, quatre ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, l'intégration du pouvoir judiciaire a pris effet.

8. Au terme d'un examen des besoins en personnel civil mené en 2015<sup>6</sup>, le programme de la MINUK relatif à l'état de droit a été revu, avec la création du Bureau de l'état de droit. Outre les fonctions exécutives résiduelles, le Bureau s'est acquitté des tâches essentielles suivantes : a) suivre l'évolution de l'état de droit et en rendre compte ; b) mettre en œuvre des activités relatives aux programmes visant à contribuer à l'amélioration de l'accès à la justice et à poursuivre l'intégration du système judiciaire à l'appui de l'Accord de Bruxelles.

9. Le programme de la MINUK relatif à l'état de droit a été conçu en réponse aux demandes des institutions et des communautés concernées au Kosovo. La MINUK a également intégré la vision du Secrétaire général selon laquelle toutes les entités des Nations Unies devaient adopter une approche centrée sur l'être humain, mettant l'accent sur l'élargissement de l'accès des personnes à la justice, en répondant aux besoins des populations, notamment des personnes marginalisées et vulnérables<sup>7</sup>, groupe qui, dans le cas du Kosovo, incluait les jeunes, les femmes, les personnes handicapées et les communautés non majoritaires (entre autres, les Serbes, les Bosniaques, les Turcs, les Roms, les Ashkali, les Égyptiens, les Goranci et les

---

<sup>5</sup> « Les autorités judiciaires seront intégrées et fonctionneront dans le cadre juridique du Kosovo. La Cour d'appel de Pristina établira un collège composé en majorité de juges serbes du Kosovo chargé de toutes les municipalités à majorité serbe du Kosovo. Une division de cette cour d'appel composée à la fois de personnel administratif et de juges siègera en permanence dans le nord de Mitrovica (cour de district de Mitrovica). Chaque collège de la division ci-dessus sera composé d'une majorité de juges serbes du Kosovo. Les juges compétents siègeront en fonction de la nature de l'affaire en question », Premier Accord sur les principes gouvernant la normalisation des relations, Bruxelles, avril 2013, disponible à l'adresse suivante : <https://www.srbija.gov.rs/specijal/en/120394>.

<sup>6</sup> L'examen des besoins en personnel civil s'inscrivait dans le cadre d'une série progressive d'examen des effectifs de toutes les opérations de maintien de la paix menés durant la période 2013-2015. Mené sous la direction du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions de l'époque, il a permis de recenser des possibilités d'opérer des synergies et d'améliorer l'efficacité de la composition du personnel civil.

<sup>7</sup> Voir « Notre Programme commun » (A/75/982).

Croates). Le travail accompli par la MINUK dans le domaine de l'état de droit a contribué à la réalisation de l'objectif de développement durable n° 16 (assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous).

10. La MINUK a exécuté ses activités en matière d'état de droit dans un environnement difficile, qui présentait des obstacles échappant à son contrôle. Le défi le plus important avait trait aux divergences d'opinion entre les gouvernements respectifs de Belgrade et de Pristina concernant la nécessité de maintenir la présence de la Mission en tant qu'opération de maintien de la paix. Alors que Belgrade estimait que la présence de la MINUK au Kosovo était toujours nécessaire, Pristina était d'avis que la Mission avait déjà rempli son mandat. Pour sa part, depuis la déclaration unilatérale d'indépendance de 2008, et alors que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité demeurait légalement en vigueur, l'ONU s'est maintenue « neutre vis-à-vis du statut » à l'égard du Kosovo<sup>8</sup>. En outre, le Conseil de sécurité n'a pas actualisé le mandat de la Mission depuis 1999, malgré l'évolution du paysage politique<sup>9</sup>. Sur le plan interne, la Mission a ajusté sa position générale, ses communications et sa programmation au fil du temps pour se conformer à sa position de neutralité, en menant ses activités relatives aux programmes par l'intermédiaire de tierces parties – organismes, fonds et programmes de l'Équipe des Nations Unies au Kosovo ou organisations de la société civile locale – et en assurant la liaison avec des acteurs à l'échelon municipal.

## B. Ressources

11. Le projet de budget de la Mission pour l'exercice 2021-2022 s'élevait à 39,7 millions de dollars, pour un total de 374 postes approuvés. La Mission a opéré depuis son quartier général à Pristina et depuis le Bureau régional de Mitrovica. Elle a également bénéficié de l'appui du Bureau des Nations Unies à Belgrade. Le Bureau de l'état de droit comptait en tout 24 postes approuvés pour les deux lieux d'affectation de Pristina et du Bureau régional de Mitrovica, soit : 4 postes à l'unité principale, 14 postes à la Section des affaires judiciaires et pénitentiaires et 6 postes au Bureau du Conseiller principal pour les questions de police.

12. Pour les activités relatives aux programmes, la MINUK a reçu, entre 2017 et 2022, quelque 9,1 millions de dollars, dont 3,9 millions ont été affectés aux activités liées à l'état de droit et aux droits humains. Sur ce montant, au moins 30 % ont été utilisés pour financer des activités exécutées conjointement avec les entités de l'Équipe des Nations Unies au Kosovo, le reste servant à financer des activités entreprises conjointement avec des organisations locales de la société civile<sup>10</sup>.

## III. Méthodologie de l'évaluation

13. Pour la présente évaluation, une méthode mixte, fondée sur une théorie du changement a été utilisée : les résultats obtenus par des méthodes qualitatives et

<sup>8</sup> Conformément au principe de neutralité vis-à-vis du statut adopté par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, les mentions du Kosovo sont assorties, dans les documents officiels et les communications des Nations Unies, d'une note de bas de page libellée comme suit : « Toute mention du Kosovo doit s'interpréter à la lumière de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité ». On trouvera de plus amples informations sur le débat au Conseil de sécurité à l'adresse suivante : <https://press.un.org/en/2008/sc9366.doc.htm>.

<sup>9</sup> Des avis divergents ont été exprimés par les membres du Conseil de sécurité sur la nécessité de la Mission au Kosovo, le dernier datant d'octobre 2022. Voir <https://press.un.org/en/2022/sc15067.doc.htm>.

<sup>10</sup> Informations communiquées par le Bureau de la Chef de cabinet de la MINUK.

quantitatives et des techniques analytiques ont été triangulés à l'aide de diverses sources de données (voir tableau 1). Les activités de la MINUK ont été évaluées en fonction des critères suivants : a) pertinence et cohérence ; b) efficacité et inclusivité ; c) durabilité<sup>11</sup>.

Tableau 1  
**Méthodes et outils analytiques**

<i>Provenance des données</i>	<i>Méthodes et analyses</i>
<b>Documents officiels</b>	Examen structuré et qualitatif de plus de 70 documents produits par la MINUK, l'Équipe des Nations Unies au Kosovo et des acteurs externes, y compris des donateurs, et de documents officiels de Pristina et de Belgrade
<b>Statistiques officielles et secondaires</b>	Analyse descriptive des données quantitatives produites par le Conseil judiciaire du Kosovo, le Conseil des procureurs du Kosovo, les Services des questions pénitentiaires du Kosovo et les acteurs multilatéraux [Union européenne, mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)] sur l'administration de la justice
<b>Principaux informateurs et experts</b>	Analyse du contenu d'entretiens semi-structurés avec le personnel et les responsables de l'état de droit de la MINUK (23), de l'Équipe des Nations Unies au Kosovo (12), des donateurs (17) et du Siège de l'Organisation des Nations Unies (6) ainsi qu'avec des experts indépendants de l'état de droit (4) au Kosovo
<b>Principaux bénéficiaires et public</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse du contenu d'entretiens semi-structurés avec des acteurs de l'état de droit (40) et des organisations de la société civile (9) au Kosovo et en Serbie</li> <li>• Analyse descriptive des tendances d'enquêtes d'opinion réalisées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice et des organisations locales de la société civile</li> <li>• Observations en personne faites au Centre correctionnel pour femmes de Lipjan et aux tribunaux de première instance de Mitrovica, Pristina et Gjilan</li> </ul>

14. **Limites.** Bien que les indicateurs de succès de la Mission aient été formulés comme des résultats de haut niveau, les données probantes présentées dans les rapports d'exécution de la Mission se limitaient à des descriptions de produits à court terme. La Mission ne disposait pas d'un cadre de suivi et d'établissement de rapports sur l'état de droit assorti d'outils de collecte de données. De ce fait, elle s'est appuyée sur les données d'autres organisations et partenaires internationaux (enquête « Public pulse » du PNUD, données de suivi des cas de l'OSCE et rapports de l'Union européenne) pour l'établissement de ses rapports d'exécution.

<sup>11</sup> Conformément à son approche axée sur les résultats, le Bureau des services de contrôle interne a procédé à une évaluation détaillée de la contribution de la MINUK à la réalisation de quatre produits escomptés, tels que décrits dans la théorie du changement.

## IV. Résultats de l'évaluation

### A. Pertinence et cohérence

**Malgré la prolifération d'acteurs internationaux influents opérant dans la sphère de l'état de droit et son interaction limitée avec les autorités du Kosovo, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo est restée pertinente en répondant aux besoins dans le domaine de l'état de droit des communautés non majoritaires et en coordonnant les activités y relatives dans le nord du Kosovo**

15. Outre la MINUK, plusieurs donateurs ont mis en œuvre de multiples initiatives stratégiques visant à renforcer les capacités, le fonctionnement et la responsabilité des institutions garantes de l'état de droit au Kosovo. L'Union européenne a été le principal donateur, avec des projets évalués à 5,5 millions d'euros pour la période 2021-2022, suivie par les États-Unis d'Amérique, avec un montant de dépenses d'environ 4 millions d'euros par an. Des donateurs bilatéraux tels que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Norvège et la Suisse ont également apporté des contributions substantielles, dans le cadre de projets multiples, pour un montant de 1 à 2 millions d'euros par an<sup>12</sup>. La MINUK et plusieurs de ces donateurs ont toutefois constaté qu'il n'y avait guère de coordination entre les acteurs compétents en matière d'état de droit.

16. En dépit de cette situation, la MINUK avait trouvé son créneau en appuyant l'intégration du système judiciaire dans le Nord, conformément à l'Accord de Bruxelles, en particulier au Tribunal de première instance de Mitrovica. La MINUK était l'un des acteurs internationaux les plus importants dans la région de Mitrovica, disposant d'un personnel nombreux et entretenant de bons rapports tant avec les autorités locales qu'avec la communauté serbe, qui était majoritaire dans cette région. Tous les interlocuteurs interrogés étaient d'avis que l'intégration du système judiciaire albanais du Kosovo et serbe du Kosovo avait été un succès, aucune plainte n'ayant été soulevée concernant la collégialité, la cohésion ou le climat de travail depuis 2017.

17. La valeur ajoutée de la Mission a été le financement d'activités distinctes qui ont permis de résorber les goulets d'étranglement présents dans le processus d'intégration. La MINUK a presque toujours canalisé les fonds et exécuté les activités par l'intermédiaire des partenaires de l'Équipe des Nations Unies au Kosovo, en particulier le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), le PNUD et les organisations locales de la société civile. Cette contribution concrète a été grandement appréciée par les acteurs locaux, qui ont reconnu que, sans le soutien de la MINUK, le fonctionnement quotidien du tribunal de Mitrovica, où l'intégration était menée à bien, s'en serait trouvé altéré.

18. Les bénéficiaires des activités relatives aux programmes de la MINUK ont souligné que la Mission était plus sensible que d'autres donateurs à leurs besoins spécifiques et opérationnels. Compte tenu du cycle annuel de ses activités relatives aux programmes, et vu sa proximité avec les acteurs locaux, la MINUK a pu répondre aux besoins émergents car elle a pu faire une appréciation plus précise de la situation.

<sup>12</sup> Ainsi, l'Union européenne a financé des projets de renforcement des capacités institutionnelles tels que le programme de l'Union européenne pour le secteur de la justice au Kosovo (EUKOJUST) et le projet contre la criminalité économique au Kosovo (PECK). Les États-Unis ont financé le programme d'activité en matière de justice commerciale. La Norvège a financé l'automatisation de la gestion des affaires judiciaires dans tous les tribunaux et parquets. Le Royaume-Uni a apporté son soutien à la gestion de la performance du Conseil judiciaire du Kosovo et du Conseil des procureurs du Kosovo.

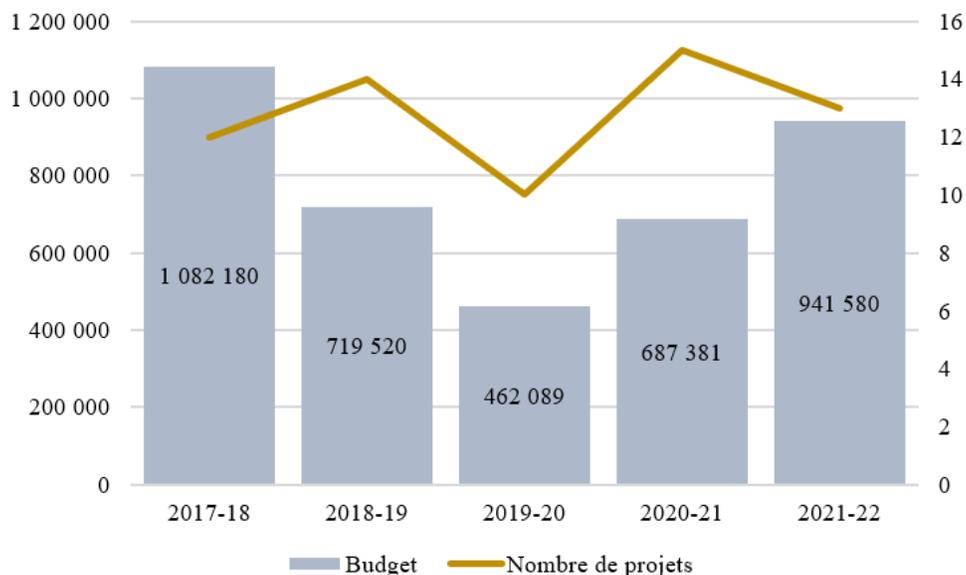
19. La MINUK a organisé des réunions de coordination mensuelles avec des représentantes et des représentants de la société civile et avec des partenaires internationaux dans la région de Mitrovica. Ces réunions ont été vues comme un succès s'agissant de la diffusion des informations et de la coordination des activités dans toute la région de Mitrovica. Soulignant la nécessité de disposer d'un mécanisme analogue à l'échelle du Kosovo, certaines parties prenantes ont suggéré d'étendre la coordination de la MINUK à d'autres régions, ce qui permettrait également d'accroître la visibilité et l'empreinte de la Mission.

20. Tout en étant pertinentes, les activités relatives aux programmes de la MINUK portaient souvent sur le court terme et sur la logistique, ciblant les besoins opérationnels immédiats des acteurs au niveau tactique, tels que la fourniture de matériel médico-légal et l'aménagement de bureaux de traduction. Depuis 2017, la MINUK a financé 64 activités relatives aux programmes dans les domaines de l'état de droit et des droits humains, pour un budget total d'environ 4 millions de dollars (voir fig. I). Pour la seule période 2021-2022, la Mission a alloué près d'un million de dollars à ce portefeuille, somme comparable au montant alloué par les donateurs bilatéraux à des activités analogues dans le domaine de l'état de droit (voir par. 15). Une telle approche a conduit de nombreuses parties prenantes à considérer la MINUK comme ayant une visibilité limitée dans le domaine de l'état de droit et à suggérer que la Mission soit plus audacieuse et ouverte au public dans ses contributions.

Figure I

**Activités relatives aux programmes de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo en matière d'état de droit et de droits humains pour 2017-2022**

(En dollars des États-Unis)



Source : MINUK, Bureau de la Chef de cabinet.

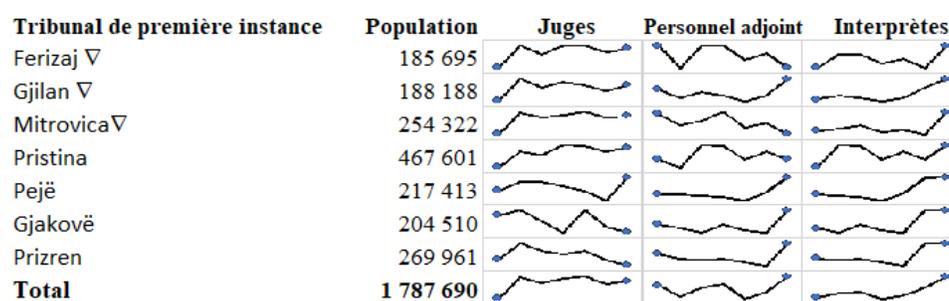
## B. Efficacité et inclusivité

### 1. La MINUK a rapidement remédié aux lacunes opérationnelles au cours du processus d'intégration du système judiciaire mis en œuvre dans le nord du Kosovo, ce qui a contribué à la réduction du retard pris dans le traitement des affaires au Tribunal de première instance de Mitrovica et à une plus grande satisfaction des utilisatrices et utilisateurs. Une approche plus stratégique s'est révélée toutefois nécessaire pour étendre et préserver ces gains à long terme

21. La MINUK a appuyé, à des degrés divers, l'opérationnalisation et la mise en œuvre de l'intégration du système judiciaire dans deux des tribunaux de première instance du Kosovo. Comme nous l'avons vu précédemment, l'appui portait sur des activités distinctes de type logistique ; il n'en a pas moins répondu aux besoins critiques existants.

22. Au Tribunal de première instance de Mitrovica, la MINUK a financé le recrutement de traducteurs<sup>13</sup> et de trois juristes chargés d'aider directement les juges à régler le grand nombre d'affaires en cours. Cet appui était important dans la mesure où l'insuffisance de ressources humaines était l'un des facteurs les plus fréquemment cités comme contribuant à la longueur des procédures et, partant, au retard pris dans le traitement des affaires, au Kosovo. Malgré une augmentation du nombre total de membres du personnel judiciaire et non judiciaire dans l'ensemble des tribunaux de première instance du Kosovo, les ratios dans ce domaine n'ont pas atteint les niveaux de référence locaux (voir fig. II). En 2022, le ratio de juges pour 100 000 habitants du Kosovo est resté à 17 (contre 21, soit le niveau de référence, de l'Union européenne), tandis que les ratios de juristes adjoints et d'interprètes par rapport aux juges étaient respectivement de 1,4 et 0,1 (contre 3 et 1 selon les normes du Conseil judiciaire du Kosovo).

Figure II  
Évolution des effectifs du personnel judiciaire et non judiciaire dans les tribunaux de première instance



▽ Desservant les municipalités à majorité serbe du Kosovo.

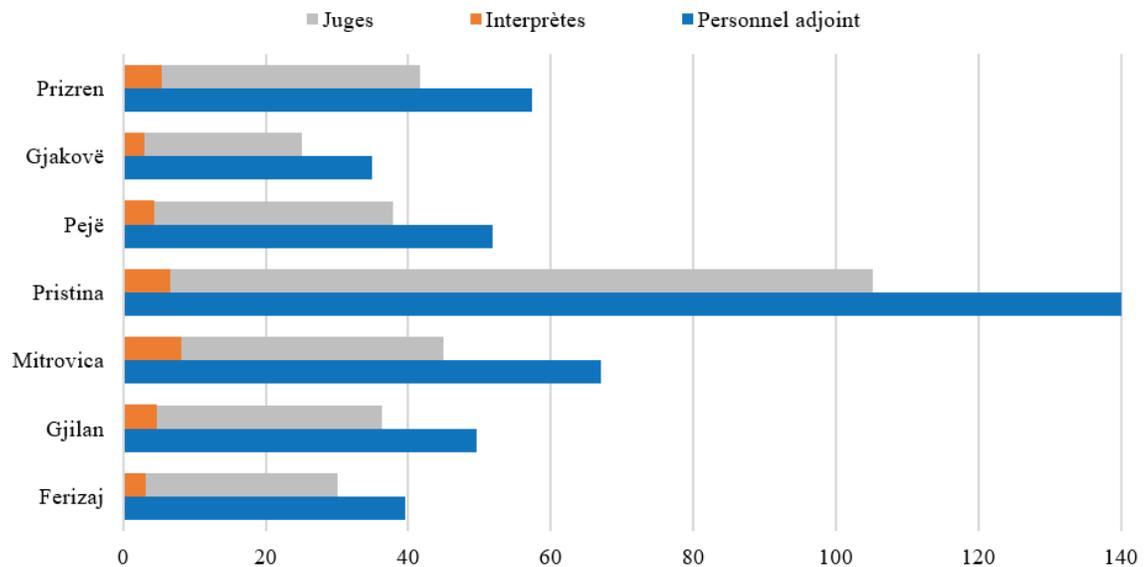
Sources : OSCE (2018) pour les statistiques démographiques ; Conseil judiciaire du Kosovo (2022) pour les statistiques des tribunaux.

23. Pour autant, c'est à Mitrovica que l'on a enregistré, parmi tous les tribunaux de première instance, la plus forte augmentation du nombre de juges (80 %), de juristes (90 %) et de traducteurs (200 %) entre 2016 et 2022. C'est également à Mitrovica que le ratio d'interprètes par juge a été le plus élevé (1 interprète travaillant avec une

<sup>13</sup> Les services de six interprètes ont été financés en 2022, ce qui correspond à une réduction, par rapport aux périodes précédentes, imputable à des problèmes budgétaires. Le Bureau des services de contrôle interne n'a pas pu obtenir d'estimations précises pour la période d'évaluation.

moyenne de 3 juges, contre 8 à 10 juges dans les autres tribunaux), comme le montre la figure III. Ce résultat a été partiellement obtenu grâce aux contributions de la MINUK, qui reposaient sur la reconnaissance commune de l'importance capitale de la traduction pour l'efficacité et la survie du système judiciaire intégré dans la région septentrionale.

Figure III  
**Taux moyens comparés de personnel judiciaire et de personnel non judiciaire dans les tribunaux de première instance**



Source : Conseil judiciaire du Kosovo (2022).

24. Au Tribunal de première instance de Pristina, la MINUK a financé le recrutement de 20 stagiaires en droit, en collaboration avec le PNUD et l'Institut juridique du Kosovo, une organisation locale de la société civile. Les stagiaires ont recensé, enregistré numériquement et rédigé des décisions concernant plus de 30 000 cas de délits mineurs dépassant les délais légaux. En outre, la MINUK a appuyé les cliniques juridiques de l'Institut juridique du Kosovo, au cours desquelles 20 étudiantes et étudiants en dernière année de droit de Mitrovica et de Pristina ont été formés à des compétences juridiques pratiques censées leur permettre d'obtenir un emploi dans le secteur de l'état de droit.

25. L'appui de la MINUK en matière de ressources humaines a été apprécié par le personnel et les administrateurs des tribunaux interrogés, qui ont estimé qu'il avait contribué à la résorption de l'arriéré de dossiers<sup>14</sup> – un des problèmes les plus graves auxquels devait faire face le secteur de l'état de droit au Kosovo. La Stratégie pour l'état de droit au Kosovo<sup>15</sup> a mis en lumière l'urgente nécessité de remédier aux importants retards pris dans le règlement des affaires, car une telle situation compromettrait l'exercice du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, violant ainsi la Constitution et les conventions internationales relatives aux droits humains.

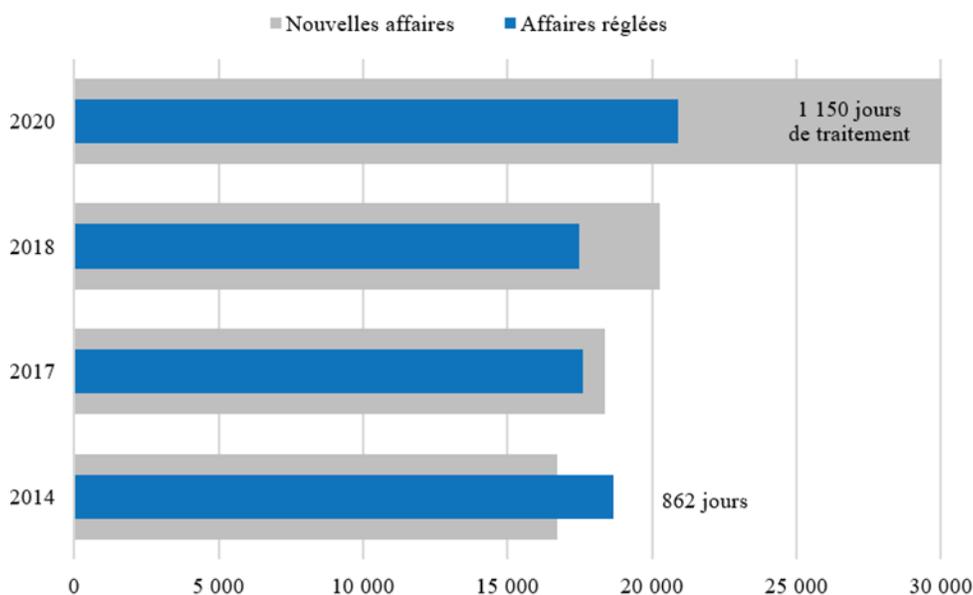
<sup>14</sup> Nombre ou pourcentage d'affaires en cours qui ne sont pas réglées dans un délai donné.

<sup>15</sup> Stratégie pour l'état de droit au Kosovo pour 2021-2026, élaborée par le Ministère de la justice et conçue comme la feuille de route du secteur de la justice.

26. Les figures IV et V sont une illustration de cette urgence. Le taux d'élucidation<sup>16</sup> des affaires civiles et commerciales dans les tribunaux de première instance du Kosovo s'est abaissé entre 2014 et 2020 du fait du nombre en augmentation de nouvelles affaires et de délais de traitement prolongés<sup>17</sup> : en 2020, 37 % des affaires civiles et commerciales dataient de plus de deux ans. Au cours de la même période, le taux d'élucidation des affaires pour infractions graves s'est légèrement élevé en raison d'une baisse du nombre de nouvelles affaires, associée à un raccourcissement des délais de traitement. Toutefois, 43 % de ces infractions dataient de plus de deux ans en 2020, ce qui mettait en évidence des délais de jugement prolongés.

Figure IV

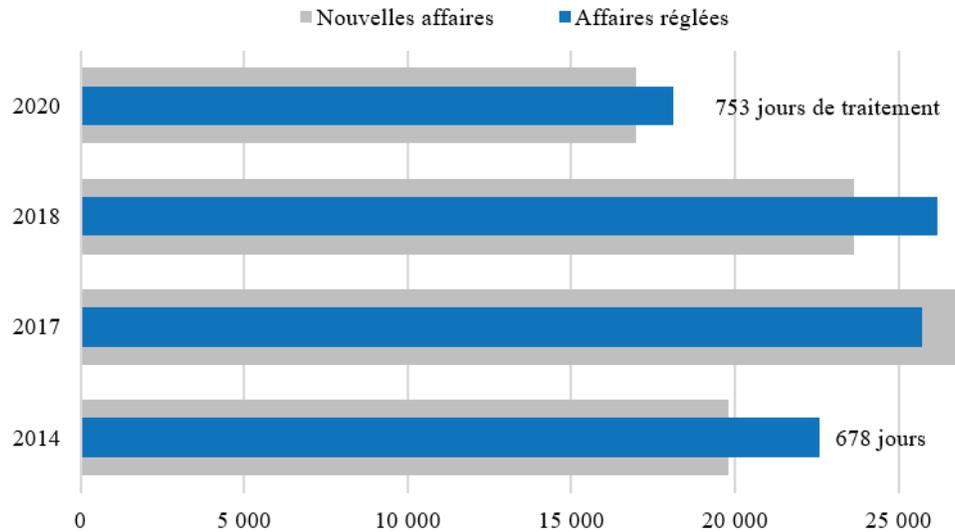
**Traitement des affaires civiles et commerciales dans les tribunaux de première instance du Kosovo**



<sup>16</sup> Proportion d'affaires réglées par rapport aux nouvelles affaires. Un taux d'élucidation supérieur à 100 % indique que le tribunal traite plus de nouvelles affaires qu'il n'en reçoit, ce qui lui permet de réduire son arriéré.

<sup>17</sup> Pourcentage d'affaires (appels ou procédures de première instance) traitées dans les délais prévus.

Figure V  
**Traitement des infractions graves dans les tribunaux de première instance  
 du Kosovo**



Source : Commission européenne pour l'efficacité de la justice ; « Comparative assessment of data on the functioning of the justice system in Kosovo (2014-2020) » (février 2022).

27. L'arriéré était plus important à Mitrovica, qui a hérité d'un volume considérable d'affaires des anciens tribunaux serbes parallèles opérant dans la région avant l'Accord de Bruxelles. Une comparaison entre le Tribunal de première instance de Mitrovica, qui a bénéficié d'un soutien important de la MINUK, et le Tribunal de première instance de Gjilan qui, tout en étant de taille comparable, n'a reçu aucune assistance de la MINUK, a montré une différence dans l'évolution de l'arriéré au fil du temps. Comme le montre la figure VI, les deux tribunaux ont vu leur taux d'élucidation s'abaisser entre 2016 et 2022. Dans un premier temps, le tribunal de Mitrovica comptait un nombre plus élevé d'affaires en suspens que celui de Gjilan qui, en revanche, a été saisi d'un plus grand nombre de nouvelles affaires. Au fil des ans, même si les deux tribunaux ont enregistré une réduction de la charge de travail, celui de Mitrovica a connu une réduction comparativement plus importante du nombre d'affaires en cours, comme le montrent les figures VII et VIII.

Figure VI  
Taux d'élucidation enregistrés dans les tribunaux de première instance  
de Mitrovica et de Gjilan

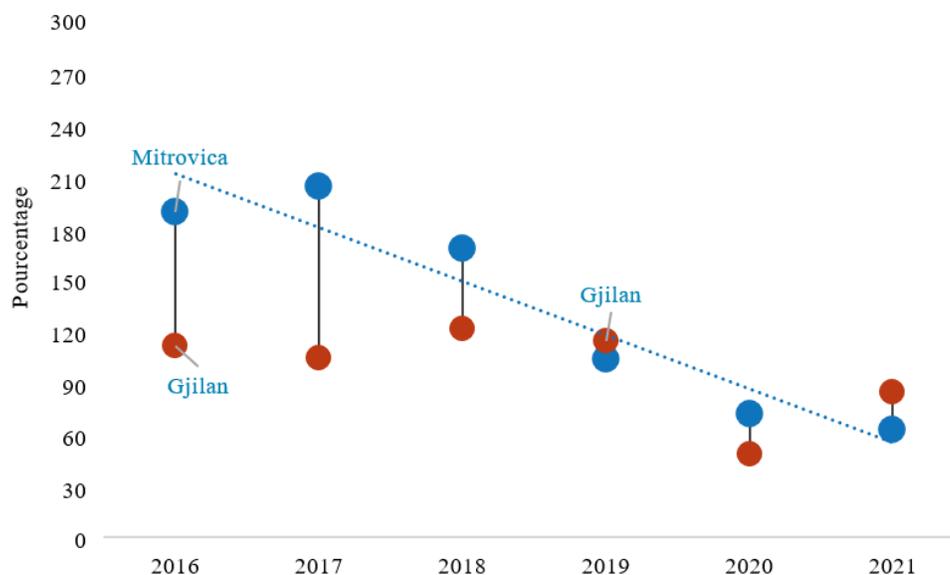


Figure VII  
Évolution du nombre d'affaires en cours à Mitrovica

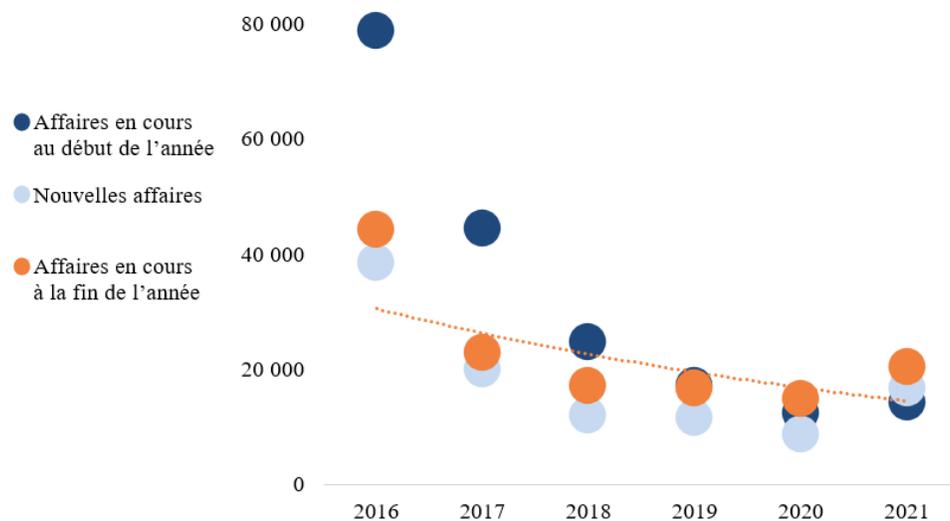
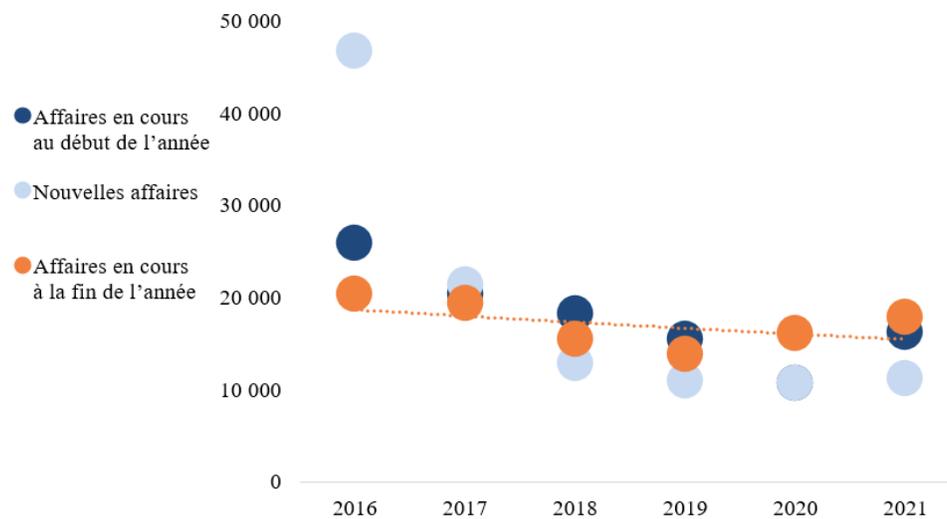


Figure VIII  
Évolution du nombre d'affaires en cours à Gjilan



Source : Conseil judiciaire du Kosovo (2022).

28. Cette évolution observée ne saurait toutefois être attribuée au seul appui de la MINUK. Premièrement, d'autres donateurs internationaux, tels que l'OSCE et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), ont apporté leur soutien (ateliers de renforcement des capacités, travaux de rénovation, dotation en équipements, etc.) au tribunal de Mitrovica, ce qui a pu également contribuer à son efficacité. Deuxièmement, le Système informatique de gestion des affaires, financé par la Norvège, a été installé dans tous les tribunaux (même s'il n'a pas été installé partout simultanément) afin d'atténuer le problème d'une mauvaise allocation des ressources humaines par rapport à la charge de travail des tribunaux, en attribuant automatiquement les affaires aux juges. Utilisé de manière incomplète dans tous les tribunaux, cet outil a néanmoins pu contribuer à améliorer la transparence et l'efficacité du système judiciaire, grâce à l'enregistrement et à la publication systématiques des délais d'exécution.

29. Outre un appui aux ressources humaines, la MINUK a apporté son soutien à la remise en état et à la rénovation des bâtiments et des salles d'audience (par exemple, une nouvelle salle d'audience pour les affaires de mineurs à Mitrovica-Sud et le centre de traduction de Pristina). Les bénéficiaires ont apprécié ce soutien, lui attribuant une amélioration du professionnalisme, de la dignité et de l'intégration, en particulier à Mitrovica. Leur sentiment s'est reflété dans les résultats de l'enquête menée en 2018 auprès des utilisateurs des tribunaux par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice<sup>18</sup>, dans laquelle les utilisateurs du Tribunal de première instance de Mitrovica se sont dits en moyenne plus satisfaits, selon l'ensemble des paramètres, que leurs homologues interrogés à Pristina et à Pejë (voir la matrice chromatique reproduite dans la figure IX).

<sup>18</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice, analyse des résultats des enquêtes de satisfaction menées auprès des utilisateurs des tribunaux et des avocats des tribunaux de première instance de Pristina, Mitrovica et Pejë comme outil de gestion des tribunaux, septembre 2022.

Figure IX  
**Taux comparés de satisfaction des utilisateurs des tribunaux de Pristina, Pejë et Mitrovica (nombre de répondants : 1 728)**

Questions	(Très) Satisfait(e) Moyennement satisfait(e) (Très) Insatisfait(e)		
	Pristina	Pejë	Mitrovica
Accès au bâtiment du tribunal (p. ex., mobilier dans la salle)	Grey	Grey	Blue
Convocations et audiences du tribunal (p. ex., calendrier)	Grey	Grey	Blue
Courtoisie et professionnalisme (p. ex., impartialité des juges)	Grey	Grey	Blue
Décisions du tribunal (p. ex., clarté)	Grey	Grey	Blue
Rapidité dans le règlement des affaires	Orange	Orange	Blue

Source : Commission européenne pour l'efficacité de la justice.

30. Néanmoins, les personnes interrogées, ainsi que les documents officiels examinés, ont mis en évidence quelques problèmes critiques concernant la durabilité des contributions de la MINUK au système judiciaire intégré. Premièrement, il y avait la question non réglée de l'absence d'homologation des diplômes de droit ou de traduction délivrés par les facultés des universités de Mitrovica-Nord et de Belgrade. Deuxièmement, la diminution de la taille de la population serbophone et le manque de candidatures de Serbes du Kosovo aux postes vacants au tribunal ont été considérés comme étant de nature à compromettre à l'avenir le niveau de représentation et d'intégration des Serbes du Kosovo dans le système judiciaire. Le soutien opérationnel à court terme fourni par la MINUK (financement des services d'interprètes) ne suffisait pas à combler ces lacunes critiques à plus long terme, qui requièrent une approche plus stratégique de la part de toutes les parties prenantes afin de desservir l'ensemble des tribunaux et des collectivités du Kosovo.

**2. Bien que dans une moindre mesure, la MINUK a contribué à améliorer l'accès à la justice en facilitant la fourniture d'une aide juridictionnelle aux groupes vulnérables. Toutefois, la Mission aurait pu mieux exploiter ses connaissances et ses capacités institutionnelles pour étendre et maintenir ce type de soutien dans l'ensemble du Kosovo**

31. Entre 2017 et 2022, la Mission a appuyé la création du Centre d'aide juridictionnelle de l'Institut juridique du Kosovo et a fourni des fonds : a) à une organisation de la société civile locale pour lui permettre de recruter deux juristes adjoints pour la branche de l'Agence d'aide juridictionnelle gratuite du Kosovo à Mitrovica-Nord (voir par. 35) ; b) au PNUD, pour lui permettre de mettre sur pied des projets d'aide juridictionnelle et de médiation. Cet appui répondait à un besoin reconnu sur le territoire au titre de la Stratégie pour l'état de droit au Kosovo, à savoir que le niveau de l'offre d'aide juridictionnelle restait insuffisant compte tenu du budget et des capacités limitées de l'Agence<sup>19</sup>, et tenait compte de la faible utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges offerts par les médiateurs et les arbitres. L'Agence de Mitrovica n'avait qu'un seul employé et ne disposait d'aucun bureau permanent chargé de traiter les quelque 90 cas reçus chaque année des quatre municipalités qu'elle desservait.

<sup>19</sup> L'Agence d'aide juridictionnelle gratuite du Kosovo est l'entité officielle qui réglemente l'offre d'une aide juridictionnelle gratuite.

32. L'appui de la MINUK à la création du Centre d'aide juridictionnelle de l'Institut juridique du Kosovo a été considéré par de nombreuses parties prenantes comme l'une des activités phares relatives aux programmes de la Mission. Le Centre fournit une aide juridictionnelle gratuite en matières pénale, civile et administrative et gère un bureau mobile destiné aux personnes âgées, handicapées ou n'ayant pas les moyens de se déplacer. Pour les affaires nécessitant une représentation légale devant les tribunaux, le Centre a conclu un accord avec le Barreau du Kosovo, qui a jusqu'ici offert les services de 100 avocats exerçant à titre gracieux. Cet appui était d'autant plus important que l'insuffisance de représentation légale touchait particulièrement les femmes, les personnes retraitées, les demandeuses et demandeurs d'asile, les personnes condamnées et les personnes rescapées de violences sexuelles. En 2018, l'OSCE a observé que, sur un total de 1 154 procès qu'elle avait suivis au Kosovo, 50 % des parties n'avaient pas de représentation légale et 32 % n'avaient qu'une seule partie représentée, ce qui nuisait à la qualité de la justice rendue<sup>20</sup>. Depuis 2019, le Centre, avec le soutien de la MINUK, a fourni une assistance à 2 398 personnes (dont 38 % de femmes et environ 26 % de membres de communautés minoritaires – Roms, Ashkali et Égyptiens – et 3 % de Serbes du Kosovo)<sup>21</sup>.

33. Certaines initiatives de communication stratégique de la MINUK ont également contribué à sensibiliser et à éduquer le public en ce qui concerne l'accès à la justice au Kosovo. La Mission a financé le documentaire *Not your property*<sup>22</sup>, qui mettait en lumière les problèmes rencontrés par les femmes dans l'exercice de leurs droits à la propriété. La MINUK a également financé l'émission de télévision *Tempus*<sup>23</sup>, consacrée à des questions juridiques d'actualité au Kosovo. L'émission, produite par l'Institut juridique du Kosovo, était le programme de télévision le plus regardé aux heures de grande écoute le mardi, selon les archives internes de l'Institut.

34. Un autre domaine de l'appui de la MINUK a porté sur l'une de ses fonctions exécutives résiduelles. Ainsi, la MINUK a continué de faciliter la certification de documents civils, éducatifs et professionnels destinés à être utilisés dans des pays ne reconnaissant pas l'indépendance du Kosovo. Ce service a permis aux résidentes et résidents d'accéder aux services publics et d'exercer leurs droits, tels que le droit de travailler ou d'étudier en dehors du Kosovo ou de solliciter une pension. Entre 2008 et 2022, quelque 39 000 documents ont été authentifiés et certifiés<sup>24</sup>. Pour la période 2008-2018, les documents relatifs aux pensions ont constitué environ 70 % de l'ensemble des documents à certifier.

35. Au cours de la période d'évaluation, le budget consacré à l'aide juridictionnelle au Kosovo a diminué dès 2018, et est resté faible, soit à 4 % du total du budget du système judiciaire<sup>25</sup>, par rapport aux 11 % par an alloués en moyenne par les États membres du Conseil de l'Europe<sup>26</sup>. Au cours de cette période, la MINUK a investi quelque 422 000 euros dans des activités relatives aux programmes ayant trait à l'aide juridictionnelle, ce qui correspondait au budget annuel de l'Agence d'aide juridictionnelle gratuite du Kosovo<sup>27</sup>. Malgré cette contribution substantielle, le

<sup>20</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Justice monitor* (2018).

<sup>21</sup> Données communiquées par l'Institut juridique du Kosovo.

<sup>22</sup> La vidéo promotionnelle peut être visionnée à l'adresse suivante : [www.youtube.com/watch?v=i21OL11Grn8&t=29s](https://www.youtube.com/watch?v=i21OL11Grn8&t=29s).

<sup>23</sup> Peut être visionnée à l'adresse suivante : [www.youtube.com/watch?v=jY2OKIQWgSk&list=PLdZvL5MTAKShncEzUrSJCUY29-wIHhbBS](https://www.youtube.com/watch?v=jY2OKIQWgSk&list=PLdZvL5MTAKShncEzUrSJCUY29-wIHhbBS).

<sup>24</sup> Données fournies par le Bureau de l'état de droit de la MINUK.

<sup>25</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice, 2022.

<sup>26</sup> Conseil de l'Europe, Commission européenne pour l'efficacité de la justice : Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ (Strasbourg, 2020).

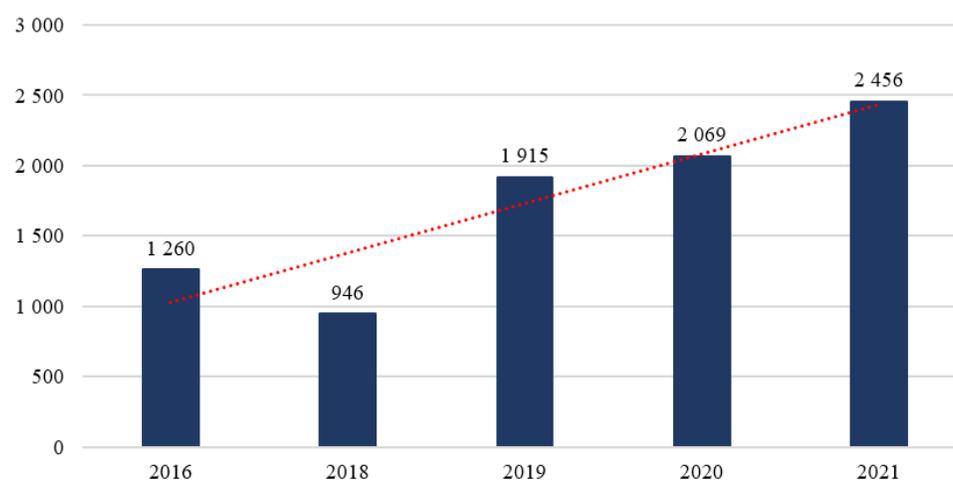
<sup>27</sup> Le budget 2020 de l'Agence d'aide juridictionnelle gratuite du Kosovo, de 422 698 euros, a toutefois été ramené à 307 393 du fait de la crise de la maladie à coronavirus (COVID-19).

soutien s'est limité au financement de certains partenaires de réalisation, comme nous l'avons vu plus haut, et aurait pu être élargi pour remédier aux lacunes structurelles de l'aide juridictionnelle au Kosovo ainsi que pour mieux communiquer sur l'ampleur et l'importance de l'aide apportée par la Mission aux fins de la facilitation de l'accès à la justice.

36. L'accès à la justice des personnes rescapées de violences fondées sur le genre, par exemple, est un domaine cité par les parties prenantes comme nécessitant plus d'attention et d'activités stratégiques de la part des acteurs de l'état de droit, y compris la MINUK. Si les autorités ont reconnu que les données disponibles demeuraient en-deçà de la réalité, celles-ci permettaient de constater que le nombre de violences de ce type signalées avait augmenté de 48 % au Kosovo entre 2016 et 2022 (voir fig. X). C'est pour remédier à ce problème que le Ministère de la justice a lancé, en 2022, la Stratégie de protection contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes. Si les experts de l'état de droit consultés ont convenu que le Kosovo disposait de l'un des cadres juridiques les plus avancés d'Europe en matière de lutte contre la violence fondée sur le genre, celui-ci demeurait toutefois difficile à exécuter et à faire appliquer. Cette situation représentait une occasion inédite pour la MINUK d'étendre son travail dans le domaine de l'accès à la justice de manière à appuyer les droits légaux des personnes rescapées de la violence fondée sur le genre, vu l'avantage comparatif détenu par la Mission s'agissant d'accéder aux groupes vulnérables et aux communautés non majoritaires ainsi qu'aux autorités locales au niveau municipal, qui, dans le cadre de la Stratégie, étaient chargées de mettre en place des services locaux d'assistance aux personnes rescapées, des programmes destinés aux auteurs de violences et des formations à l'intention des acteurs locaux.

Figure X

#### Cas de violence domestique signalés à la police du Kosovo



Source : Rapports annuels du Médiateur du Kosovo pour la période 2016-2021. On ne dispose pas de données pour 2017.

### 3. La MINUK a contribué dans une moindre mesure à améliorer le niveau de compétences et la diversité des acteurs de l'état de droit

37. Parmi les quatre groupes d'acteurs de l'état de droit au Kosovo (police, ministère public, système judiciaire et système pénitentiaire)<sup>28</sup>, c'est auprès de la

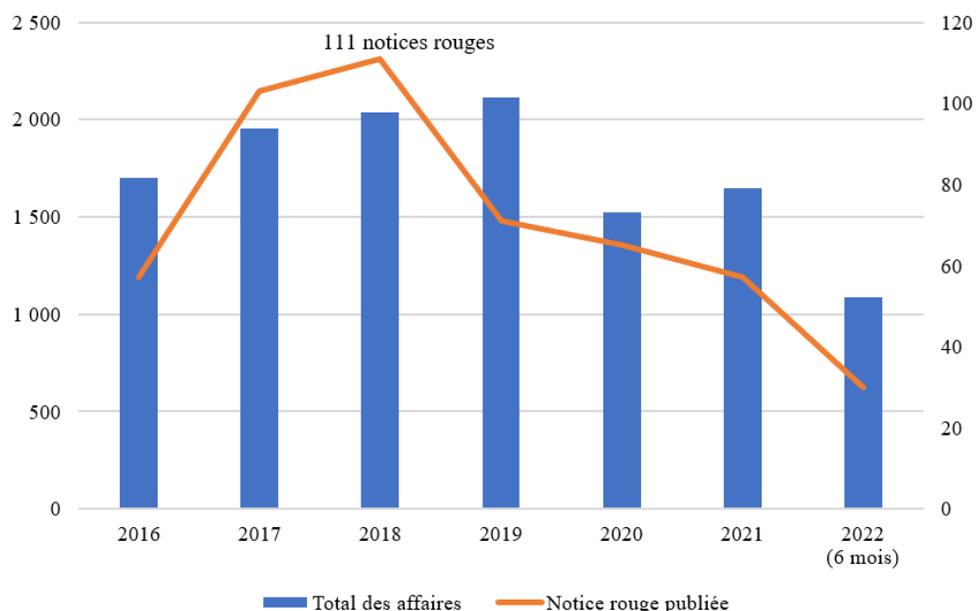
<sup>28</sup> Les services de probation n'ont pas été pris en compte dans le cadre de la présente évaluation.

police, suivie du ministère public, que la MINUK s'est le moins investie, ce qui a faiblement contribué à améliorer les compétences et la diversité de ces services. La Mission a eu une interaction plus ciblée avec le système judiciaire, comme on l'a vu précédemment, et avec les services pénitentiaires, les effets produits ayant été proportionnels au type d'appui apporté.

38. Bien que la MINUK ait apporté, entre 1999 et 2008, un soutien pertinent à la mise en place d'un cadre d'acteurs de l'état de droit multiethniques et compétents au Kosovo, qui a jeté les bases des institutions existantes, deux facteurs contextuels principaux ont entravé le rôle et l'influence de la MINUK dans ce domaine au cours de la période d'évaluation. Premièrement, certaines autorités kosovares se seraient montrées réticentes à recevoir un soutien direct de la part de la Mission sur des questions stratégiques telles que la mise en valeur des ressources humaines (comme la vérification des antécédents des juges et la capacité d'enquête sur la criminalité organisée complexe ou les crimes de guerre). Deuxièmement, d'autres acteurs internationaux disposaient d'un avantage comparatif pour ce qui est de ces fonctions, compte tenu de la taille et de la portée de leurs activités ainsi que de leur acceptation par les autorités.

39. L'interaction de la MINUK avec la police du Kosovo s'est essentiellement circonscrite au Service de coopération judiciaire internationale pour la publication des avis de recherche internationaux d'INTERPOL ou notices rouges (voir fig. XI). Les représentantes et représentants du système des Nations Unies interrogés ont considéré la MINUK comme une interface influente entre INTERPOL, ses États membres et les autorités du Kosovo. Toutefois, les donateurs et les experts de l'état de droit ont vu dans cette fonction exécutive la principale raison du manque de collaboration des autorités avec la Mission, qui était vue comme compromettant l'indépendance autoproclamée du Kosovo. La publication de ces notices rouges exigeant un investissement de temps considérable de la part du personnel, et vu le manque de mobilisation des autorités, la MINUK a apporté un appui limité et essentiellement logistique à la police, souvent en coopération avec l'UNOPS (comme pour la modernisation des bureaux du Service de coopération judiciaire internationale à Pristina, ou l'installation de caméras de vidéosurveillance dans le Nord). Il a été rapporté de manière anecdotique que la dotation en équipements par la MINUK des laboratoires de criminalistique du Kosovo s'était traduite par une augmentation de 30 % du nombre de contre-interrogatoires et d'analyses médico-légales entrepris.

Figure XI  
**Nombre d'affaires connues par INTERPOL à la Mission d'administration  
 intérimaire des Nations Unies au Kosovo**



Source : MINUK.

40. La collaboration de la MINUK avec les établissements pénitentiaires a été plus étendue et stratégique, la Mission ayant offert l'une de ses seules activités normatives dans le cadre de la rédaction de règlements et d'instructions permanentes concernant le traitement et les droits des prisonniers et la mise en œuvre du système pénal. La Mission a également mis en place des activités relatives aux programmes visant à la réhabilitation des prisonniers dans certains centres de détention par la fourniture d'équipements (four pour la fabrication de pain ou fournitures destinées aux détenus chargés du nettoyage et du jardinage dans les sites du patrimoine culturel), en collaboration avec l'UNOPS et d'autres acteurs. Ce soutien a été apprécié par les entités bénéficiaires, notamment à Mitrovica. Cependant, ces activités étaient de type ponctuel et ne reposaient pas sur une évaluation des besoins institutionnels ou sur un cadre d'action, ce qui a suscité des interrogations quant à leur durabilité.

#### 4. La MINUK a indirectement contribué à accroître la confiance du public en apportant au système judiciaire intégré un appui qui a amélioré la satisfaction des utilisateurs des services judiciaires de Mitrovica

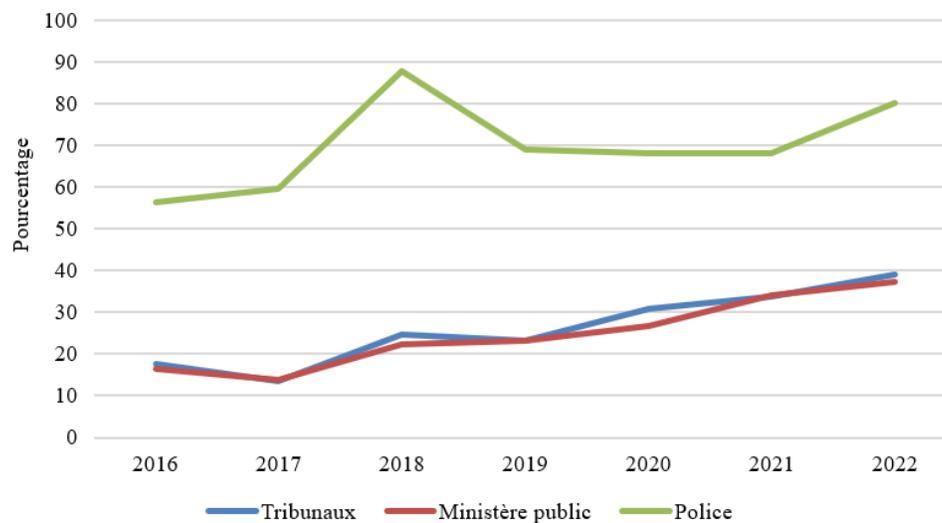
41. L'un des indicateurs de succès<sup>29</sup> utilisés par la MINUK dans ses rapports d'exécution du budget depuis 2015 est le niveau de satisfaction de la population à l'égard du système judiciaire, mesuré à l'aune des résultats de l'enquête annuelle « Public pulse » du PNUD. Toutefois, il a été difficile d'établir un lien crédible entre les activités de la MINUK et la réalisation de cet indicateur. Ce fait s'explique par la portée restreinte de l'appui et de la collaboration apportées par la MINUK à l'ensemble des acteurs de l'état de droit au Kosovo et par le fait que la confiance du public était déterminée et influencée par plusieurs variables qui, pour beaucoup, n'étaient pas du ressort de la Mission et ne pouvaient être observées qu'à long terme.

<sup>29</sup> Les indicateurs de succès permettent de mesurer les progrès accomplis à l'aune des réalisations escomptées au cours d'un exercice budgétaire donné.

42. Pour autant, la confiance du public est restée un baromètre important de l'efficacité du système d'état de droit. Le public au Kosovo était moins satisfait du système judiciaire que des autres acteurs de l'état de droit. Selon l'enquête « Public pulse » du PNUD, le taux de personnes interrogées qui se sont déclarées satisfaites du travail des tribunaux et du ministère public ne dépassait guère les 30 % en moyenne, malgré une tendance à la hausse depuis 2019 (voir fig. XII). Au cours de la même période, les tribunaux ont fait l'objet de 30 % de toutes les enquêtes menées par le Médiateur du Kosovo (voir fig. XIII). Ces plaintes portaient le plus souvent sur le droit à un procès équitable et impartial et sur le droit à des recours juridiques. En revanche, plus de 70 % des personnes interrogées se sont déclarées satisfaites de la police du Kosovo, qui n'a fait l'objet que de 5 % des enquêtes du Médiateur.

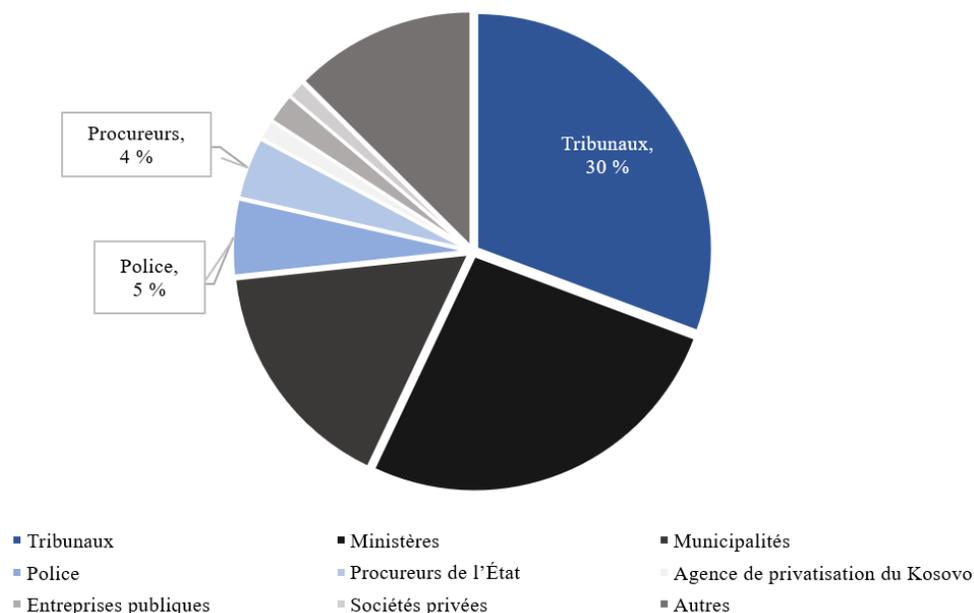
Figure XII

**Niveau de satisfaction à l'égard des institutions garantes de l'état de droit au Kosovo**



Source : enquête « Public pulse » du PNUD.

Figure XIII  
**Autorités concernées par les affaires ayant fait l'objet d'une enquête  
 du Médiateur du Kosovo (2016-2021)**



Source : Rapports annuels du Médiateur du Kosovo.

43. Dans ce contexte, le fait que le tribunal de Mitrovica ait atteint le niveau le plus élevé de satisfaction chez les utilisateurs de tribunaux au Kosovo en 2018<sup>30</sup> pourrait donner à penser que le soutien ciblé apporté par la Mission à ce tribunal (comme indiqué précédemment) a eu un effet positif. De même, le personnel du tribunal de Mitrovica interrogé a noté que les salles d'audience meublées contribuaient à créer une aura de professionnalisme et permettaient la tenue de séances dans un cadre plus digne, ce qui a amélioré la confiance des parties dans les procédures judiciaires.

### Durabilité

5. **Les activités de la MINUK dans le domaine de l'état de droit sont restées d'actualité mais ont essentiellement porté sur la logistique. Compte tenu de l'espace politique restreint dans lequel la MINUK opérait, la Mission n'a pas pu jouer un rôle de premier plan s'agissant de remédier directement aux lacunes stratégiques en matière de capacités dans le secteur de l'état de droit au Kosovo qui avaient été détectées par les acteurs locaux et internationaux**

44. La MINUK n'a pas suffisamment intégré la durabilité dans ses programmes en faveur de l'état de droit. Les contributions logistiques (comme l'équipement ou les rénovations), ciblant souvent un groupe spécifique de bénéficiaires au niveau tactique (comme les interprètes ou les juges), bien que nécessaires, se sont révélées insuffisantes pour combler des lacunes plus importantes et plus persistantes portant, notamment, sur des questions liées à la reddition de comptes, à l'indépendance et aux capacités spécialisées, qui touchaient l'ensemble des communautés du Kosovo. Le personnel de la Mission a pris acte du temps démesurément long consacré aux fonctions exécutives résiduelles et à l'examen et à l'approbation des activités relatives aux programmes proposées, ainsi que des difficultés liées à un contexte hautement

<sup>30</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2022).

politique qui ont empêché le personnel de s'investir dans des questions plus stratégiques auprès des autorités du Kosovo.

45. Les questions de durabilité se sont révélées essentielles étant donné le contexte dynamique dans lequel opéraient les institutions garantes de l'état de droit du Kosovo. D'une part, en 2022, la note globale de l'indicateur État de droit pour le Kosovo (0,56) avait dépassé la moyenne mondiale (0,55), le territoire s'étant classé cinquante-septième sur 140 pays et deuxième dans sa région<sup>31</sup>, selon le World Justice Project<sup>32</sup>. D'autre part, l'Union européenne a invariablement considéré qu'il s'agissait d'un système en développement, de par son inefficacité, sa vulnérabilité aux influences indues et sa réticence à régler des affaires sensibles et très médiatisées<sup>33</sup>.

46. Les bailleurs de fonds ont attribué ces lacunes à un échec dans la mise en œuvre imputable à une insuffisance budgétaire, au vieillissement de la main-d'œuvre garante de l'état de droit et à la pénurie d'acteurs spécialisés qui pourraient juger les crimes complexes conformément à des normes internationales réputées élevées. En outre, les personnes interrogées ont estimé que l'absence de progrès dans le dialogue politique entre Belgrade et Pristina, la diminution de la taille de la population<sup>34</sup>, le chômage des jeunes et l'exode des cerveaux (en particulier des communautés non majoritaires) étaient des facteurs contextuels critiques remettant en question l'aptitude du système d'état de droit à absorber les chocs et à répondre à l'évolution rapide des circonstances<sup>35</sup>. Dans une enquête réalisée en 2021<sup>36</sup>, les Serbes du Kosovo ont considéré l'instabilité politique (53 %) et la migration des jeunes (51 %) comme les problèmes les plus importants du Kosovo.

47. Dans ce contexte, les parties prenantes interrogées ont estimé que la MINUK avait un rôle plus important à jouer, étant donné les contributions qu'elle avait traditionnellement apportées à l'établissement des fondements du système d'état de droit depuis 1999, ainsi que ses connaissances et son réseau institutionnels et la taille de ses ressources financières et humaines, comparable à celles des principaux donateurs soutenant l'instauration de l'état de droit. Ces parties prenantes s'accordaient à penser que la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité porterait probablement sur une durée indéterminée dans un avenir prévisible, ce qui offrait à la Mission l'occasion de revoir son empreinte sur le territoire et, en coordination avec d'autres partenaires de l'état de droit, de s'investir dans des interventions stratégiques en les traitant davantage comme un tout.

## V. Recommandations

48. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne fait quatre recommandations importantes à la MINUK (voir tableau 2).

<sup>31</sup> Pays à revenu intermédiaire supérieur d'Europe orientale et d'Asie centrale.

<sup>32</sup> Consultable à l'adresse suivante : <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Kosovo>.

<sup>33</sup> Commission européenne (2021).

<sup>34</sup> L'Office de statistique du Kosovo a estimé que la population du Kosovo tomberait à 1,66 million d'habitants d'ici à 2050, ce qui représente une baisse de 11,22 % depuis 1989. Une tendance analogue a été observée dans toute la région des Balkans.

<sup>35</sup> En novembre 2022, les Serbes du Kosovo, y compris des spécialistes de l'état de droit, ont démissionné en masse des institutions de l'État, à la suite d'un différend concernant les plaques d'immatriculation des voitures.

<sup>36</sup> ONG Aktiv, Attitudes of the Serbian Communities in Kosovo. Consultable à l'adresse suivante : <https://ngoaktiv.org/wp-content/uploads/2022/12/FINAL-SRB-TREND.pdf> (en serbe).

Tableau 2  
**Recommandations du Bureau des services de contrôle interne**

<i>Recommandation</i>	<i>Indicateurs de succès</i>
<p>1. <b>Renforcer son cadre de suivi des résultats en utilisant des données au niveau des produits pour suivre et orienter ses activités relatives aux programmes et à la mise en œuvre de l'état de droit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaboration d'une cartographie de l'état de droit et d'un cadre de suivi et d'évaluation des résultats englobant les priorités en matière d'état de droit, et utilisation accrue des indicateurs et des données du Système complet de planification et d'évaluation de la performance</li> </ul>
<p>2. <b>Travailler en coordination avec toutes les institutions et tous les acteurs pertinents en matière d'état de droit, notamment les autorités du Kosovo, l'Équipe des Nations Unies au Kosovo et les entités bilatérales et multilatérales, ainsi qu'avec la société civile et les réseaux de femmes, afin d'acquérir une compréhension globale des besoins de toutes les communautés et de recenser les domaines communs de travail stratégique, en vue d'instaurer la confiance entre les acteurs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plaidoyer et mobilisation accrues auprès des autorités du Kosovo et des acteurs internationaux de l'état de droit à un niveau stratégique</li> <li>• Mécanisme de coordination élargi avec les organisations de la société civile et les réseaux des communautés non majoritaires dans tout le Kosovo</li> <li>• Utilisation des capacités et des ressources stratégiques du Siège de l'Organisation des Nations Unies, y compris celles du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité</li> </ul>
<p>3. <b>Concevoir et inclure des interventions stratégiques gérées et mises en œuvre par la MINUK, complémentaires et coordonnées avec celles des principaux donateurs, afin de transférer les connaissances institutionnelles et de promouvoir la durabilité, principalement pour ce qui est de :</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de mission visant à combler les lacunes critiques et à long terme dans le domaine de l'état de droit au Kosovo</li> <li>• Mobilisation et redistribution des ressources humaines et budgétaires consacrées aux interventions stratégiques en matière d'état de droit et à celles qui ciblent les populations vulnérables</li> <li>• Augmentation du nombre d'activités stratégiques relatives aux programmes et d'autres activités signalées dans les documents sur l'élaboration du budget et les résultats de la Mission</li> </ul>
<p>3.1. Concevoir et mettre en œuvre des activités d'appui destinées aux institutions garantes de l'état de droit au Kosovo, notamment les tribunaux et le ministère public, afin d'améliorer leur efficacité en ciblant les lacunes stratégiques à long terme</p>	
<p>3.2. Fournir aux autorités un appui destiné à renforcer l'apport d'une aide juridictionnelle gratuite dans tout le Kosovo, en particulier aux communautés vulnérables</p>	
<p>3.3. Fournir des conseils aux autorités municipales pour l'institutionnalisation et l'expansion des services juridiques visant à prévenir et à combattre la violence fondée sur le genre</p>	

---

*Recommandation**Indicateurs de succès*

---

**4. Recourir à des messages stratégiques et à des actions de sensibilisation plus visibles et plus ciblés pour interagir avec les autorités locales et toutes les communautés, dans les langues officielles et dans d'autres langues, afin de faciliter l'instauration d'un climat de confiance et l'acceptation du travail de la Mission en matière d'état de droit**

- Augmentation du nombre de campagnes d'information et de publications sur les activités, les réalisations et les meilleures pratiques de la Mission en matière d'état de droit

**Annexe\*****Observations de la Représentante spéciale du Secrétaire général et Chef de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo sur le projet de rapport**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint, pour examen, la réponse de l'administration au projet de rapport, ainsi qu'un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations, conformément à votre mémorandum paru sous la référence OIOS-2023-00106, le 20 janvier 2023.

La Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) tient à remercier le Bureau des services de contrôle interne de l'occasion qui lui est donnée de formuler des observations sur le projet de rapport final relatif à l'évaluation des résultats de la contribution de la Mission à l'état de droit. La MINUK reconnaît l'importance de cette évaluation, dont elle apprécie le caractère approfondi et consultatif.

L'état de droit est resté une priorité pour la MINUK ainsi que pour la stabilité, la gouvernance et le développement du Kosovo. La Mission, qui opérait dans un environnement difficile, a continué d'ordonner séquentiellement l'aide apportée à la réalisation des priorités à court, moyen et long terme par la sensibilisation, le suivi et l'établissement de rapports, l'exercice des fonctions exécutives résiduelles et la réalisation d'activités relatives aux programmes, dans le cadre de la juridiction du Kosovo.

Afin de favoriser la stabilité et la consolidation de l'état de droit dans le cadre de ses activités relatives aux programmes, et en collaboration avec les organisations de la société civile et l'Équipe des Nations Unies au Kosovo, notamment le PNUD, la Mission a appuyé : i) l'intégration du système judiciaire dans le nord du Kosovo ; ii) l'amélioration de l'accès à la justice pour toutes et tous ; iii) la fourniture d'une aide juridictionnelle gratuite aux groupes vulnérables ; iv) le renforcement de la réactivité des institutions ; v) l'amélioration de la gestion des affaires et la réduction de l'arriéré grâce au déploiement d'assistants linguistiques et juridiques ; vi) la modernisation des systèmes d'archivage ; vii) la dotation en infrastructures et équipements des salles d'audience durant la pandémie de COVID-19 ; viii) la lutte contre la violence fondée sur le genre ; ix) l'amélioration de la justice pour mineurs et des services pénitentiaires.

Face à l'évolution de la situation politique et des conditions de sécurité observée dans le nord du Kosovo au cours du dernier trimestre de 2022, qui a abouti au retrait des Serbes du Kosovo des institutions garantes de l'état de droit, il faudra déployer un effort massif pour préserver et recouvrer les importants acquis du passé, afin de favoriser la cohésion institutionnelle et la prestation efficace de services qui permettent de consolider l'état de droit et la bonne gouvernance démocratique et de poursuivre la normalisation des relations.

En lien avec les recommandations du Bureau des services de contrôle interne, la Mission améliore déjà la collaboration et la coordination avec les autorités locales et la société civile au Kosovo, et renforce encore l'action qu'elle entreprend avec l'Équipe des Nations Unies au Kosovo et d'autres partenaires dans des domaines de

---

\* Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne communique la version intégrale des observations reçues du Département de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo. Cette pratique a été instituée en application de la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, comme recommandé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

travail conjoint stratégique, en complétant les efforts et en exploitant les avantages comparatifs de chaque partie prenante. Ce travail facilitera le transfert des connaissances institutionnelles et favorisera la durabilité dans les domaines recensés dans le projet de rapport, et contribuera à renforcer la confiance entre les acteurs garants de l'état de droit et entre les communautés et les institutions publiques. Par ailleurs, la MINUK renforce son cadre de suivi des résultats en utilisant des données au niveau des produits pour suivre et orienter ses initiatives dans le domaine de l'état de droit. En outre, la Mission recourt à des messages stratégiques et à des actions de sensibilisation plus visibles et ciblés pour interagir avec les autorités et les communautés locales dans leur langue, afin d'instaurer un climat de confiance et de susciter l'adhésion au travail de la MINUK en matière d'état de droit.

Après examen de l'évaluation à laquelle il a été procédé, nous avons le plaisir de vous informer que nous acceptons les quatre recommandations formulées dans le projet de rapport et avons entrepris d'y donner suite. Nous sommes convaincus que l'évaluation et les recommandations qui y sont formulées permettront de renforcer la contribution de la Mission dans les domaines de l'état de droit, de la paix, de la sécurité et des droits humains.

Je profite de cette occasion pour vous remercier, ainsi que votre personnel qui a participé à l'évaluation, pour votre professionnalisme et votre coopération exceptionnels.

---