



Strasbourg, 21 décembre 2010

CDL-AD(2010)051
Or. angl.

Avis n° 545 / 2009

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LES MÉCANISMES EXISTANTS POUR
VÉRIFIER LA COMPATIBILITÉ AVEC LES DROITS DE L'HOMME
DES ACTIONS DE LA MINUK ET D'EULEX
AU KOSOVO¹**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 85^e session plénière
(Venise, 17-18 décembre 2010)**

sur la base des observations de

**M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)
M. Georg NOLTE (expert, Allemagne)**

¹ Toutes les mentions du Kosovo doivent être comprises en pleine conformité avec la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU et sans préjuger du statut du Kosovo.

TABLE DES MATIÈRES

I.	<i>Introduction</i>	2
II.	Administration internationale au Kosovo.....	3
III.	Le Comité consultatif des droits de l'homme de la MINUK	5
	A. Structure.....	5
	B. Évaluation et propositions.....	9
IV.	Le Comité d'examen des droits de l'homme d'EULEX Kosovo	12
	A. Généralités.....	12
	B. Structure.....	13
	C. Évaluation	15
V.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Lors de sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004), la Commission de Venise a adopté un avis sur « les droits de l'homme au Kosovo : établissement éventuel de mécanismes de contrôle » (CDL-AD(2004)033). L'avis recommandait notamment, comme solution à court terme, la mise en place d'un comité consultatif indépendant chargé d'examiner toute plainte déposée par une personne affirmant que ses droits et libertés fondamentaux avaient été violés par une loi, un règlement, une décision, une action ou une omission de la MINUK.

2. Le Comité consultatif (ci-après : « le Comité ») a été officiellement créé en mars 2006. Ses membres ont été nommés en janvier 2007 et il est entré en activité en novembre 2007.

3. Le 4 février 2008, le Conseil européen a adopté l'Action commune 2008/124/PESC relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, dont le premier objectif est d'aider les autorités du Kosovo à assurer la prééminence du droit en particulier dans les domaines de la police, de la justice et des douanes ; pour cela, la mission « suit, encadre et conseille les institutions compétentes du Kosovo [...], tout en assumant certaines responsabilités exécutives ».

4. À travers sa Recommandation 1822(2008), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est félicitée de l'éventuel déploiement d'une mission « État de droit » de l'Union européenne au Kosovo et a invité le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à proposer son soutien et son expertise aux autorités compétentes au Kosovo, notamment dans le domaine de la protection des droits de l'homme et du renforcement des mécanismes visant cette protection, y compris l'institution du médiateur et les autres mécanismes chargés entre autres de veiller à ce que la communauté internationale au Kosovo rende des comptes sur son action².

5. Par une lettre datée du 24 juin 2009, le président de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis de suivi sur les mécanismes destinés à vérifier la compatibilité avec les droits de l'homme des actions de la MINUK et d'EULEX au Kosovo.

6. Un groupe de travail, composé de MM. Pieter van Dijk, Jean-Claude Scholsem et Georg Nolte, a été mis en place.

² Recommandation 1822(2008) de l'APCE, Développements concernant le statut futur du Kosovo, paragraphes 4 et 5.

7. En juillet 2009, les rapporteurs ont été consultés par le secrétariat du Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la préparation d'un document d'orientation sur la mise en place d'un Comité d'examen des droits de l'homme pour EULEX Kosovo.

8. Les 16 et 17 novembre 2009, M. Nolte ainsi que Mme Simona Granata-Menghini, du Secrétariat de la Commission de Venise, se sont rendus à Pristina, où ils ont rencontré plusieurs représentants de la MINUK : le conseiller juridique, le chef du personnel, un membre du Comité consultatif (M. Nowicki) et son personnel ; plusieurs représentants d'EULEX : le chef du personnel, les responsables des différentes composantes de la mission, des conseillers juridiques, des conseillers en matière de droits de l'homme, le président de l'Assemblée des juges d'EULEX et le procureur général ; le Médiateur et son suppléant ; et enfin, les représentants de trois ONG.

9. Le présent avis a été préparé sur la base des commentaires des rapporteurs et adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

II. Administration internationale au Kosovo

10. Après le conflit de 1999, une présence internationale civile et de sécurité fut déployée au Kosovo, sous les auspices de l'ONU et avec l'accord de ce qui était alors la République fédérale de Yougoslavie, en vertu de la Résolution n° 1244 (1999) du Conseil de sécurité. La Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) fut alors établie et chargée, sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général, d'assurer provisoirement l'administration civile au Kosovo, en coopération avec l'Union européenne et avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE³).

11. La MINUK fut notamment chargée de promouvoir l'établissement, en attendant un règlement final de la question, d'une autonomie substantielle et d'une véritable auto-administration au Kosovo ; d'exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela serait nécessaire et tant qu'il y aurait lieu de le faire ; d'organiser et de superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections ; de transférer ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auraient été mises en place, tout en supervisant et en facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix ; d'encourager un processus politique visant à déterminer le futur statut du Kosovo ; de maintenir l'ordre public, notamment en mettant en place des forces de police locales et, entretemps, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo ; de défendre et de promouvoir les droits de l'homme, et de veiller à ce que tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo.

12. Le Cadre constitutionnel pour un gouvernement autonome provisoire au Kosovo, adopté le 15 mai 2001 (résolution 2001/9 de la MINUK), visait à faciliter le transfert de pouvoirs de la MINUK aux institutions d'auto-administration nouvellement créées au Kosovo : l'Assemblée, le Président du Kosovo, le gouvernement, les tribunaux et divers autres organes et institutions prévus par le Cadre constitutionnel.

13. Après plusieurs années d'administration internationale au cours desquelles plusieurs compétences furent progressivement transférées aux institutions provisoires d'autonomie locale au Kosovo, le plan dit « plan Ahtisaari » fut présenté au Conseil de sécurité de l'ONU en mars

³ Quatre « piliers » furent initialement créés par la MINUK : pilier I : police et justice, sous l'autorité directe de l'ONU ; pilier II : administration civile, sous l'autorité directe de l'ONU ; pilier III : démocratisation et création d'institutions, sous l'égide de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; pilier IV : reconstruction et développement économique, sous l'égide de l'Union européenne (UE).

2007. Il envisageait une indépendance sous supervision et la fin du mandat de l'ONU au Kosovo, tout en préparant le terrain pour une nouvelle présence internationale qui tournerait davantage le Kosovo vers l'Europe ; présence notamment constituée du Bureau civil international (BCI), destiné à succéder à la MINUK, et dont le représentant aurait une « double casquette » puisqu'il serait aussi Représentant spécial de l'UE, et de la mission « État de droit » de l'UE au Kosovo (EULEX).

14. À la suite du rejet du compromis proposé par le plan Ahtisaari et de l'échec de la « troïka » (composée de représentants des États-Unis, de la Russie et de l'UE) à trouver une solution faisant consensus, les représentants du Kosovo déclarèrent unilatéralement l'indépendance du Kosovo le 17 février 2008. Le 4 février, le Conseil de l'UE avait adopté l'Action commune⁴ instituant la mission EULEX Kosovo et nommé Pieter Feith Représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo.

15. La réorganisation de la présence internationale au Kosovo et la réduction des effectifs de la MINUK furent entamées en novembre 2008 à la suite d'un accord avec l'ONU, la mission EULEX se déployant désormais conformément à la résolution 1244 du Conseil de sécurité et sous l'autorité générale de l'ONU⁵.

16. Quatre organisations internationales restent aujourd'hui présentes au Kosovo :

- la KFOR est avant tout chargée du maintien de la sécurité et de la stabilité du Kosovo aux postes frontaliers, dans les régions serbes du Kosovo et dans la ville de Mitrovica. Composée de 10 000 hommes (en mai 2010), elle évolue actuellement pour devenir une force de dissuasion, ce qui va entraîner une nouvelle diminution de ses effectifs ;
- la MINUK conserve une présence résiduelle en étroite coopération avec les autres acteurs internationaux présents sur le terrain (elle se compose d'environ 500 personnes, dont un tiers de personnel international). Elle est dirigée depuis juin 2008 par Lamberto Zannier, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU au Kosovo ;
- La mission de l'OSCE se concentre sur les questions liées au renforcement des institutions, à la démocratie et aux droits de l'homme. Elle opère sous les auspices de la MINUK ;
- la présence de l'UE compte trois composantes : a) une *entité politique*, le Représentant spécial de l'UE, qui aide les autorités kosovares à respecter leurs obligations et à se conformer aux normes européennes (également Représentant civil international) ; b) une *entité opérationnelle*, la mission EULEX, la plus importante des missions civiles déployées par l'UE dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ; et c) une *entité réformatrice*, le bureau de la Commission européenne, qui soutient le Kosovo dans ses efforts de réformes et de développement économique à long terme.

17. Conformément à cette reconfiguration de la présence internationale, EULEX s'acquitte désormais notamment des tâches opérationnelles en matière de prééminence du droit, qui relevaient auparavant de la MINUK. Le mandat de la mission EULEX est vaste : il s'agit d'aider les institutions, les autorités judiciaires et les organes de maintien de l'ordre du Kosovo à acquérir un statut pérenne, à progresser vers une plus grande transparence et à développer et renforcer un système de justice pluriethnique et indépendant et des services de police et de

⁴ Action commune du Conseil 2008/124/PESC du 4 février 2008 relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo, Journal officiel de l'Union européenne, L/42/92, du 16 février 2008, telle que modifiée par l'Action commune du Conseil 2009/445/PESC du 9 juin 2009.

⁵ Déclaration du président du Conseil de sécurité, S/PRST/2008/44, du 26 novembre 2008 ; voir aussi : Conseil de sécurité de l'ONU, rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, S/2008/692, 24 novembre 2008, paragraphes 21-29 et 48-51.

douane pluriethniques, en veillant à ce que ces institutions ne soient pas soumises aux ingérences politiques et adhèrent aux normes internationalement reconnues et aux bonnes pratiques européennes. EULEX dispose aussi de pouvoirs correctionnels restreints dans le domaine de l'État de droit en général, dont notamment le pouvoir d'enquêter sur les crimes graves et sensibles et d'en poursuivre les auteurs. Dirigée par le général Yves de Kermabon, EULEX opère conformément aux orientations politiques locales données par le Représentant spécial de l'UE au Kosovo et fait rapport au Commandant des opérations civiles, à Bruxelles. Le Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS) est en charge, sous la responsabilité du Conseil de l'UE, du contrôle politique et des orientations stratégiques de la mission.

III. Le Comité consultatif des droits de l'homme de la MINUK

A. Structure

18. Le Comité consultatif a été créé par le Représentant spécial du Secrétaire général à travers le règlement de la MINUK n°2006/12 du 23 mars 2006, dont le texte est reproduit ci-dessous.

CHAPITRE 1 – Création et compétence du Comité consultatif des droits de l'homme

Section 1 - Création du Comité consultatif des droits de l'homme

1.1 Le Comité consultatif des droits de l'homme est créé.

1.2 Le Comité consultatif examine toute plainte déposée par un particulier ou un groupe de particuliers se prétendant victime, du fait de la MINUK, d'une atteinte aux droits de l'homme, au sens d'un ou de plusieurs des instruments suivants :

- a) La Déclaration universelle des droits de l'homme, du 10 décembre 1948 ;
- b) La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, et les Protocoles y relatifs ;
- c) Le Pacte international des droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, et les Protocoles y relatifs ;
- d) Le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, du 16 décembre 1966 ;
- e) La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 21 décembre 1965 ;
- f) La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du 17 décembre 1979 ;
- g) La Convention contre la torture et autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, du 17 décembre 1984 ;
- h) La Convention relative aux droits de l'enfant, du 20 décembre 1989.

1.3 Lorsqu'il a fini d'examiner une plainte, le Comité consultatif soumet ses constatations au Représentant spécial du Secrétaire général. Ces constatations, qui peuvent être assorties de recommandations, ont valeur consultative.

Section 2 - Compétence temporelle et territoriale

Le Comité consultatif est compétent sur tout le territoire du Kosovo et pour toutes les plaintes relatives à des violations des droits de l'homme qui auraient été commises à partir du 23 avril 2005 ou qui découleraient de faits survenus avant cette date si les faits en question donnent lieu à une violation continue.

Section 3 - Critères de recevabilité

3.1 Le Comité consultatif ne peut connaître d'une affaire qu'une fois qu'il a déterminé que toutes les autres voies de recours possibles ont été épuisées et à compter de six mois de la date à laquelle la décision finale a été prise.

3.2 Le Comité consultatif n'accueille aucune plainte si elle est :

- a) anonyme ;
- b) essentiellement la même qu'une autre qu'il a déjà examinée et n'apporte aucun élément nouveau.

3.3 Le Comité consultatif déclare irrecevable toute plainte qu'il juge incompatible avec les droits de l'homme énoncés dans un ou plusieurs des instruments visés à la section 1.2, manifestement infondée ou dans laquelle il voit un abus du droit de former un recours.

CHAPITRE 2 - Composition et statut du Comité consultatif des droits de l'homme

Section 4 - Siège et composition

4.1 Le Comité consultatif a son siège à Pristina.

4.2 Le Comité consultatif se compose de trois membres, dont un est membre président. Au moins un des membres du Comité consultatif est une femme.

4.3 Les membres du Comité consultatif sont des juristes internationaux jouissant de la plus haute considération morale, connus pour leur impartialité et leur intégrité et ayant des compétences reconnues en matière de droits de l'homme, en particulier dans le système européen.

Section 5 - Nomination des membres

5.1 Le Représentant spécial du Secrétaire général nomme les membres du Comité consultatif, sur proposition du président de la Cour européenne des droits de l'homme.

5.2 Les membres sont nommés pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois.

Section 6 - Prestation de serment ou de déclaration solennelle

À sa nomination, chaque membre du Comité consultatif fait la déclaration suivante devant le Représentant spécial du Secrétaire général ou son représentant :

« Je déclare solennellement que :

Dans l'exercice des fonctions de ma charge, je m'engage à appliquer la loi à tout moment et à agir conformément aux plus hautes qualités de professionnalisme et avec le plus grand respect pour la dignité de ma charge et des devoirs qui m'ont été confiés.

Dans l'exercice des fonctions de ma charge, j'appliquerai à tout moment les normes les plus strictes en matière des droits de l'homme reconnues sur le plan international, y compris celles qui sont consacrées par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses protocoles, le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention relative aux droits de l'enfant. »

Section 7 - Immunités et inviolabilité

7.1 Les locaux utilisés par le Comité consultatif sont inviolables. Les archives, dossiers, documents, correspondances, biens, fonds et avoirs du Comité consultatif, où qu'ils se trouvent et quelle que soit la personne qui les détient, sont inviolables et bénéficient d'une immunité de fouille, saisie, réquisition, confiscation, expropriation et de toute autre forme d'ingérence, qu'elle soit le fait d'autorités exécutives, administratives, judiciaires ou législatives.

7.2 Les membres du Comité consultatif jouissent des mêmes immunités que le personnel de la MINUK reconnues aux sections 3.3 et 3.4 du règlement n°20 00/47 de la MINUK sur le statut et les privilèges et immunités de la KFOR, de la MINUK et de leur personnel au Kosovo.

7.3 Le Secrétaire général a le droit et le devoir de lever l'immunité d'un membre du Comité consultatif chaque fois que, à son avis, cette immunité entraverait le cours de la justice et qu'elle peut être levée sans préjudice des intérêts de la MINUK.

Section 8 - Ressources humaines et financières

Les dispositions voulues sont prises pour permettre le bon fonctionnement du Comité consultatif en le dotant des ressources humaines et financières requises.

Section 9 - Secrétariat

Un secrétariat permanent dessert le Comité consultatif.

CHAPITRE 3 - Procédure à suivre devant le Comité consultatif des droits de l'homme

Section 10 - Dépôt des plaintes et représentants *ex officio*

10.1 Les plaintes sont déposées par écrit.

10.2 Le plaignant peut déposer la plainte ; un membre de sa famille, une organisation non gouvernementale ou un syndicat peut le faire en son nom.

10.3 En l'absence d'une plainte déposée en vertu de la section 10.2, le Comité consultatif peut désigner une personne en tant que représentant *ex officio* pour déposer la plainte et agir au nom d'une ou de victimes présumées dans la procédure décrite dans le présent chapitre, si le Comité consultatif dispose d'informations dignes de foi selon lesquelles une violation des droits de l'homme s'est produite.

10.4 À la demande du représentant *ex officio*, le Comité consultatif peut mettre fin à une procédure ouverte en vertu de la section 10.3 si la victime ou les victimes présumée(s) ne souhaitent pas que la procédure se poursuive ou si la poursuite ne servirait pas, pour l'une ou l'autre raison, l'intérêt général.

10.5 Le dépôt de plaintes est gratuit.

Section 11 - Communication écrite

11.1 Les plaintes exposent tous les faits pertinents sur lesquels se fonde le plaignant pour dénoncer la violation des droits de l'homme présumée. Des preuves documentaires peuvent être jointes à la plainte.

11.2 Lorsqu'il reçoit la plainte, le Comité consultatif se prononce sur sa recevabilité. Si les informations fournies dans la plainte ne lui permettent pas de se prononcer, le Comité consultatif peut demander un complément d'information. Si le Comité consultatif détermine que la plainte est irrecevable, il motive sa décision de ne pas l'accueillir.

11.3 Lorsque le Comité consultatif détermine qu'une plainte est recevable, il en communique la teneur au Représentant spécial du Secrétaire général en vue d'obtenir une réponse de la MINUK. Une telle réponse doit être présentée au Comité consultatif dans les vingt jours suivant la réception de la plainte par le Représentant spécial du Secrétaire général.

11.4 Le Comité consultatif peut demander au plaignant et à la MINUK de lui présenter d'autres communications écrites dans des délais qu'il précise si de telles communications sont dans l'intérêt de la justice.

Section 12 - Confidentialité des communications

12.1 Les communications entre le Comité consultatif et le plaignant ou la personne agissant en son nom sont confidentielles.

12.2 La confidentialité des communications visée à la section 12.1 s'applique pleinement lorsque le plaignant ou la personne agissant en son nom se trouve en détention.

Section 13 - Participation d'un *amicus curiae* ou d'un médiateur

13.1 Le Comité consultatif peut, s'il juge que cela sert l'intérêt de la justice, inviter :

a) un *amicus curiae* à lui soumettre des observations écrites ;

b) un médiateur à lui soumettre des observations écrites si ce médiateur a déjà été saisi de l'affaire.

13.2 La soumission d'observations écrites par un médiateur est sans préjudice des pouvoirs, responsabilités et obligations de ce médiateur au regard du droit applicable.

Section 14 - Audiences

Lorsque cela est dans l'intérêt de la justice, le Comité consultatif tient des audiences.

Section 15 - Demande de comparution ou de présentation de documents

15.1 Le Comité consultatif peut demander la comparution de toute personne, y compris des membres du personnel de la MINUK, ainsi que la présentation de tous documents, y compris les dossiers et documents en possession de la MINUK qui sont pertinents au regard de la plainte.

15.2 Le Représentant spécial du Secrétaire général coopère avec le Comité consultatif et lui fournit toute l'assistance dont il a besoin pour exercer ses pouvoirs et autorités, notamment en mettant à sa disposition des documents et des informations pertinents au regard de la plainte.

15.3 Les demandes de comparution de membres de personnel de la MINUK ou de présentation de documents des Nations Unies sont présentées au Représentant spécial du Secrétaire général. Lorsqu'il décide s'il y a lieu de donner suite à ces demandes, le Représentant spécial du Secrétaire général tient compte de l'intérêt de la justice, de la promotion des droits de l'homme et des intérêts de la MINUK et de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble.

Section 16 - Audiences et accès aux documents déposés auprès du Comité consultatif

16.1 Les audiences du Comité consultatif sont publiques sauf si, dans des circonstances exceptionnelles, le Comité consultatif en décide autrement.

16.2 Des documents déposés auprès du Comité consultatif peuvent, avec l'approbation de ce dernier, être mis à la disposition de toute personne qui a un intérêt légitime dans l'affaire, et qui en a fait la demande par écrit.

Section 17 - Conclusions et recommandations du Comité consultatif

17.1 Le Comité consultatif adopte des constatations indiquant s'il y a eu ou non violation des droits de l'homme et, le cas échéant, formule des recommandations. Ces constatations et recommandations sont soumises au Représentant spécial du Secrétaire général.

17.2 Les constatations et recommandations du Comité consultatif sont promptement publiées en albanais, anglais et serbe, de manière à en assurer la plus large diffusion possible.

17.3 Le Représentant spécial du Secrétaire général peut décider, à sa discrétion, s'il y a lieu de donner suite aux constatations du Comité consultatif.

17.4 Les décisions du Représentant spécial du Secrétaire général sont promptement publiées en albanais, anglais et serbe, de manière à en assurer la diffusion la plus large possible.

Section 18 - Règlement intérieur

18.1 Le Comité consultatif adopte son propre règlement intérieur. Le règlement intérieur peut conférer des pouvoirs et des responsabilités au secrétariat du Comité consultatif.

18.2 Une fois adopté par le Comité consultatif, le règlement intérieur est publié promptement en albanais, anglais et serbe, de manière à en assurer la diffusion la plus large possible.

CHAPITRE 4 - Dispositions finales

Section 19 - Mise en œuvre

Le Représentant spécial du Secrétaire général publie toute directive administrative qui serait nécessaire à la mise en œuvre du présent règlement.

Section 20 - Droit applicable

Le présent règlement annule et remplace les dispositions du droit applicable qui lui sont contraires.

Section 21 - Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le 23 mars 2006, à l'exception de la section 10, qui prend effet le 23 avril 2006.

19. Le 12 janvier 2007, le Représentant spécial du Secrétaire général nomma les membres suivants : M. Paul Lemmens (Belgique), M. Marek Nowicki (Pologne) et Mme Michèle Picard (France). Le Comité consultatif s'est réuni pour la première fois à Pristina les 15 et 16 novembre 2007.

20. Les nominations furent effectuées conformément à la section 5 du règlement de la MINUK n° 2006/12 (voir plus haut) tel que modifiée par le règlement de la MINUK n° 2007/3 du 12 janvier 2007, comme suit :

« 5.2 Les membres sont nommés pour un mandat d'un an. Ce mandat est renouvelable, sous réserve des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU concernant le mandat de la MINUK en vertu de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité ».

21. Le 5 février 2008, le Comité adopta son règlement intérieur, qui fut modifié le 11 septembre 2009, le 21 novembre 2009 et le 12 février 2010.

22. Le 6 mai 2008, le Représentant spécial du Secrétaire général nomma Mme Snejana Botoucharova (Bulgarie) en remplacement de Mme Picard, qui avait démissionné en mars.

23. Mme Botoucharova démissionna en juin 2009. Une question se posa alors quant au rôle du président de la Cour européenne des droits de l'homme dans la nomination des membres du Comité : pour chaque poste, le président devait-il donner un seul nom (comme il l'avait fait jusque là) ou deux noms ou plus, comme la MINUK le souhaitait désormais, afin de permettre au Représentant spécial du Secrétaire général de choisir parmi les candidats proposés sur des critères tels que l'équilibre entre hommes et femmes ou la représentation géographique ? Le président de la Cour considéra que sa pratique de ne nommer qu'un candidat constituait une garantie essentielle de l'indépendance des membres du Comité.

24. Le 17 octobre 2009, le Représentant spécial du Secrétaire général adopta la directive administrative n°2009/1, portant application du règlement de la MINUK n°2006/12 établissant le Comité consultatif des droits de l'homme, qui dispose entre autres :

« Section 3 – Nomination et démission des membres du Comité

3.1 Sur demande du Représentant spécial du Secrétaire général, le président de la Cour européenne des droits de l'homme propose, en accord avec les règles applicables de l'ONU en matière d'achats, un nombre suffisant de candidats qualifiés pour une nomination en vertu de la section 5 du règlement UNMIK/REG/2006/12 tel que modifié. Si la MINUK ne reçoit pas de proposition, ou un nombre insuffisant de propositions, dans un délai d'un mois à compter de la demande, le Représentant spécial du Secrétaire général peut procéder à la nomination nécessaire en l'absence de la proposition demandée, après consultation des organismes de droits de l'homme pertinents.

3.2 Si un ou plusieurs membres du Comité consultatif démissionnent de leur poste, le Comité ne prend pas de décisions jusqu'à ce que de nouvelles nominations lui aient permis d'atteindre le nombre de membres prévu par son règlement ».

25. Après des échanges entre l'ONU et le président de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le rôle de ce dernier dans la procédure de nomination, le président a proposé Mme Christine Chinkin (Royaume-Uni), qui a été nommée par le Représentant spécial du Secrétaire général au poste de troisième membre du Comité consultatif le 11 février 2010.

26. Au 1^{er} décembre 2010⁶, le nombre d'affaires pendantes devant le Comité consultatif s'élevait à 460. Depuis le début de ses activités, 43 affaires ont été rejetées ou supprimées de la liste, 33 ont été déclarées partiellement admissibles, 25 entièrement admissibles ; le Comité a émis 19 avis quant au fond, dont 18 constataient une violation.

27. D'après le rapport annuel 2009 du Comité⁷, la plupart des affaires ont été enregistrées en 2009. Elles concernaient des allégations d'enquêtes insuffisantes sur des disparitions et des meurtres survenus peu avant, pendant ou peu après le conflit violent de 1999 au Kosovo, en violation du droit à la vie. Plusieurs affaires portaient sur des durées excessives de procédures et sur le refus d'accès à un tribunal à la suite de plaintes pour dommages contre la KFOR, la MINUK, les institutions provisoires d'autonomie du Kosovo et différentes municipalités, ainsi que dans d'autres affaires concernant des biens.

28. Conformément à la section 5 de la directive administrative de la MINUK n°2009/1, le Comité a cessé d'accepter de nouvelles plaintes le 31 mars 2010.

B. Évaluation et propositions

29. La Commission de Venise a été invitée à préparer un avis de suivi sur le mécanisme d'examen de la conformité des actes de la MINUK au Kosovo avec les normes en matière de droits de l'homme. Le mécanisme en question a été créé à la suite d'une recommandation de la Commission de Venise. La Commission considère, cependant, que sa réponse ne devrait pas consister à vérifier si la MINUK a suivi sa recommandation : en effet, les avis de la Commission ne sont pas contraignants et reflètent les solutions qu'elle préconise, mais pas nécessairement les seules solutions possibles et légitimes. La Commission se demandera donc, en termes plus généraux, si le Comité consultatif actuel constitue à ses yeux un mécanisme d'examen suffisant et approprié.

30. La Commission de Venise juge positive la création du Comité, qui montre les efforts de la MINUK pour observer les normes européennes et internationales et prouve, dans le même temps, son engagement à trouver des solutions pragmatiques pour répondre aux défaillances possibles dans ce domaine et son intention d'être acceptée et respectée par les habitants du Kosovo.

31. La Commission de Venise note que la structure du Comité est proche de celle qu'elle avait proposée dans son avis de 2004. La Commission avait en effet recommandé, comme solution à court terme, la création d'un Comité consultatif des droits de l'homme de la MINUK présentant les caractéristiques suivantes :

- trois (six/neuf) membres indépendants ;
- nomination formelle par le Représentant spécial du Secrétaire général sur proposition du président de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- durée de mandat fixe ;
- disponibilité des membres du Comité à Pristina ;
- compétence pour examiner les plaintes déposées par des personnes affirmant que leurs droits fondamentaux ont été violés par une loi, un règlement, une décision, une action ou une omission de la MINUK ;
- avis adoptés par le Comité à la majorité ;
- avis publiés en anglais, en albanais et en serbe et rapidement rendus publics ;

⁶ http://www.unmikonline.org/human_rights/documents/Statistical-summary-eng.pdf. La mise à jour au 15 décembre 2010 a été communiquée par le Comité lui-même.

⁷ Comité consultatif des droits de l'homme, rapport pour 2009,

http://www.unmikonline.org/human_rights/documents/annual_report2009.pdf

- avis non contraignants, mais dont la MINUK s'engage à tenir compte sauf si le Représentant spécial décide personnellement que cela s'avère impossible pour des raisons extraordinaires.

32. Les activités du Comité depuis sa création ont été les suivantes : ouverture de ses bureaux, adoption de son règlement intérieur (le 5 février 2008), mise en ligne d'un site Internet (qui explique la compétence du Comité et la procédure à suivre pour le saisir), recrutement de son personnel, lancement de campagnes d'information, tenue de sessions mensuelles ou régulières ; examen de plaintes (dont 140 au total ont été communiquées pour information au Représentant spécial du Secrétaire général⁸), et publication de deux rapports annuels (pour 2008 et 2009). Les décisions, rédigées en anglais, en albanais et en serbe, sont rapidement publiées sur le site Internet et faciles à retrouver à l'aide de leur cote ou par ordre chronologique. Jusqu'en février 2009, des communiqués de presse mensuels ont tenu le public informé des résultats de chaque session du Comité.

33. La Commission de Venise se félicite de ces réalisations. Le Comité est parvenu à s'installer et à fonctionner malgré d'évidentes difficultés pratiques. À cet égard, la Commission de Venise souligne qu'habituellement et dans l'idéal, le mécanisme de suivi d'une mission internationale devrait être mis en place au moment même du lancement de la mission. Dans le cas de la MINUK, le Comité a été créé environ sept ans plus tard, ce qui a clairement engendré des difficultés supplémentaires. En pareil contexte, les réalisations du Comité sont d'autant plus à saluer.

34. Force est de constater, cependant, que le nombre d'affaires non encore traitées par le Comité est très important (plus de 450 affaires pendantes), en particulier lorsqu'on le compare au nombre de décisions quant au fond prises à ce jour par le Comité (depuis son entrée en fonction à la mi-novembre 2007, seules 53 affaires ont été closes, avec un avis quant au fond dans dix-neuf affaires). Il s'agit d'une source de préoccupation à traiter en priorité, sachant que l'existence du Comité est limitée dans le temps, la MINUK étant appelée à se retirer progressivement du Kosovo.

35. Le Comité risque en effet de disparaître avant d'avoir pu traiter toutes les affaires actuellement pendantes. Cela représenterait, aux yeux de la Commission, une très grave défaillance du mécanisme mis en place, puisque des recours individuels contre des violations des droits de l'homme resteraient sans suite. Les 460 affaires encore pendantes devraient faire l'objet d'une décision par le Comité lui-même dans le délai disponible.

36. Il n'appartient clairement pas à la Commission de Venise d'identifier tous les obstacles pratiques et politiques rencontrés par le Comité depuis sa création, encore moins de décider à qui en revient la responsabilité. Cependant, la Commission a été invitée à évaluer ce mécanisme de suivi au Kosovo et estime devoir formuler des propositions constructives pour que le mécanisme gagne en efficacité et pour que les affaires pendantes soient traitées rapidement.

37. La Commission de Venise n'a pas pour mission d'établir des faits, et ne dispose pas des moyens nécessaires pour enquêter en détail sur ce qui empêche le Comité de traiter promptement les affaires qui lui ont été confiées. Bien que consciente des limites de ses pouvoirs d'enquête, la Commission, au cours de sa visite et de contacts ultérieurs, a pu identifier par elle-même un certain nombre de problèmes et a reçu des informations concernant d'autres. Elle en tiendra compte dans ses recommandations sur le fonctionnement du Comité à l'avenir. De manière générale, la Commission de Venise souligne que l'existence d'une relation de confiance mutuelle entre le Comité et la MINUK est essentielle et que toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour conserver ou restaurer une telle relation.

⁸ Voir les statistiques du Comité, note 6 ci-dessus.

Mandat du Comité

38. Malgré la réduction de la présence de la MINUK au Kosovo, le mandat du Comité devrait être suffisamment prolongé pour raisonnablement permettre de traiter toutes les plaintes encore en souffrance.

Composition du Comité

39. Le Comité a fréquemment changé de composition, et la recherche d'une personne pour pouvoir l'un de ses trois sièges a pris énormément de temps. Le mandat des trois membres actuels du Comité vient d'être prolongé. La Commission de Venise propose que la composition du Comité ne soit plus modifiée jusqu'à la fin de son mandat.

Disponibilité des membres du Comité

40. Le Comité se réunit une fois par mois à Pristina pour des sessions de trois à quatre jours. Au cours de ses sessions, les membres du Comité examinent les plaintes. Une plus forte présence des membres du Comité à Pristina serait souhaitable ; elle peut cependant ne pas s'avérer possible en pratique. La Commission de Venise estime donc que le Comité devrait recourir davantage à la procédure prévue par l'article 13 de son règlement intérieur (« lorsque le Comité doit prendre une décision sur un point de procédure ou sur toute question autre qu'une réunion programmée du Comité, le président peut prévoir que les délibérations aient lieu par voie électronique ») ; à cet effet, l'article 13 pourrait être reformulé de façon à ce que le Comité réserve la procédure ordinaire aux affaires les plus complexes et les plus sensibles.

Nature du Comité

41. Dans son avis de 2004, la Commission de Venise considère le Comité comme un organe d'experts indépendants interne à la MINUK⁹, et non comme un tribunal international. Même si le Comité doit s'acquitter de ses tâches de façon rigoureuse, objective et transparente, il n'est pas obligé de fonctionner en tous points comme un tribunal.

Personnel et budget du Comité

42. Pour que le Comité puisse traiter sa charge de travail avec rapidité et efficacité, il est essentiel qu'il reçoive les ressources supplémentaires dont il a besoin (personnel, interprètes, moyens financiers).

Avis du Comité

43. Dans son avis de 2004, la Commission de Venise proposait que le Comité émette un avis sur la question de savoir si les droits et libertés fondamentales du requérant avaient été violés, la MINUK s'engageant pour sa part à accorder la réparation appropriée, y compris une éventuelle compensation. D'après la Commission, « le règlement de la MINUK établissant le Comité consultatif devrait aussi prévoir explicitement la possibilité pour les requérants de solliciter de la MINUK des mesures individuelles au cas où la Commission constaterait que leurs droits personnels ont effectivement été violés¹⁰ ». Le règlement 2006/12 donne au Comité le pouvoir de formuler des recommandations lorsque nécessaire. Le Comité voit ainsi son rôle sur ce point : si le Comité conclut que la MINUK est responsable d'une violation d'un ou plusieurs droits

⁹ Voir CDL-AD(2004)033, paragraphe 116.

¹⁰ Voir CDL-AD(2004)033, paragraphes 121-123.

du requérant, il peut adresser des recommandations à la MINUK, qui peuvent porter si nécessaire sur les mesures de réparation à prendre¹¹.

44. Dans toutes les affaires dans lesquelles il a constaté une violation des droits garantis par la Convention, le Comité a recommandé à la MINUK d'accorder « une compensation adéquate pour les dommages non pécuniaires¹² ».

45. Le versement de compensations pour des dommages immatériels constitue cependant un sujet de controverse entre le Comité et la MINUK. La position de cette dernière est la suivante : « Les résolutions actuelles de l'Assemblée générale de l'ONU ne permettent pas à l'Organisation ou à ses missions de verser des compensations autrement que pour des dommages matériels ou des atteintes corporelles. La MINUK n'est donc pas en mesure de verser des compensations pour les violations des droits de l'homme qui ont pu se produire. Elle continuera, cependant, à soulever cette question avec le siège de l'ONU à New York afin d'attirer l'attention de l'Assemblée générale sur le problème, en tenant compte également des normes de droits de l'homme qui prévalent dans le contexte où se déroulent les opérations de la MINUK¹³ ».

46. La Commission de Venise estime que cette controverse sape l'autorité et l'efficacité du Comité. Elle devrait être résolue d'urgence par le Comité et par la MINUK de manière à trouver une solution satisfaisante, pragmatique si nécessaire, et à ce que la MINUK puisse donner suite aux avis du Comité.

47. Dans ce contexte, la Commission de Venise souhaite souligner qu'il existe plusieurs possibilités de réparation et que le versement d'une compensation financière n'en est qu'une parmi d'autres. Il convient d'envisager toute la série des mesures de restauration et de réhabilitation (dont la reconnaissance de la violation et des excuses publiques, pour ne citer que la plus évidente). Le versement d'une compensation financière pourrait être réservé aux cas de violations les plus extrêmes, dans lesquels aucune autre forme de réparation ne semble convenir. Il pourrait être envisagé d'obtenir des fonds supplémentaires et spécifiques à travers des contributions volontaires, émanant par exemple d'États membres individuels et/ou de la Commission européenne.

IV. Le Comité d'examen des droits de l'homme d'EULEX Kosovo

A. Généralités

48. Dans son avis de 2004 sur la situation des droits de l'homme au Kosovo, la Commission de Venise souligne qu'une organisation internationale, lorsqu'elle exerce des fonctions exécutives similaires à celles d'un État, ne saurait échapper à un contrôle juridictionnel indépendant, et notamment à un système indépendant d'examen du respect des normes internationales en matière de droits de l'homme¹⁴.

49. Dans le rapport consacré à sa mission spéciale au Kosovo en 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe affirme, concernant EULEX :

¹¹ Voir le rapport annuel 2009 du Human Rights Advocates Program (HRAP), p. 15.

¹² Voir l'avis du 9 septembre 2010, affaires n° 62/08, Božidar Portić ; 30/09, Novica Ulamović ; 31/09, Spasoje Martinović contre MINUK ; avis du 24 mars 2010, affaires n° 3 8/08, Petko Milogorić ; 58/08, Milisav Živaljević ; 61/08, Dragan Gojković ; 63/08, Danilo Čukić ; 69/08, Slavko Bogičević contre MINUK ; avis du 15 mai 2010, affaire n° 08/07, Nadica Kusić contre MINUK.

¹³ Voir les observations du Représentant spécial du Secrétaire général concernant l'affaire Nadica Kusić, citée plus haut : http://www.unmikonline.org/human_rights/documents/Decisions/eng/DC_No_08-07-SRSG_comments.pdf.

¹⁴ CDL(2004)033, paragraphe 91.

« La mission État de droit de l'UE, EULEX, pourrait aussi étudier les avantages de la mise en place d'un mécanisme indépendant lui permettant de rendre des comptes. EULEX a bien la possibilité d'exercer certains pouvoirs exécutifs, même si elle n'en usera pas souvent. Les plaintes contre le personnel d'EULEX sont pour l'instant traitées en interne. Plusieurs possibilités existent pour qu'EULEX mette en place un mécanisme lui permettant de rendre des comptes. Elle pourrait s'inspirer, par exemple, du Comité consultatif des droits de l'homme qui existe actuellement ; ou encore, les plaintes pourraient être traitées par l'institution du Médiateur. Troisième solution, EULEX pourrait créer son propre mécanisme indépendant. Le Commissaire appelle EULEX à considérer comme une priorité la création d'un mécanisme lui permettant véritablement de rendre des comptes. Ce mécanisme serait habilité à enquêter de manière approfondie sur toute allégation d'abus et soumettrait les représentants d'EULEX à l'examen d'un organisme indépendant et transparent. Le Représentant civil international pourrait, lui aussi, étudier les avantages d'un tel mécanisme¹⁵ ».

50. Comme le relève le Commissaire, EULEX a certaines fonctions exécutives (voir le paragraphe 17 ci-dessus). Elle jouit d'une immunité contre les procédures juridiques et administratives locales, comme il est de règle pour les missions internationales et diplomatiques. Les sanctions prévues par la législation locale ne peuvent donc s'appliquer à EULEX ou aux membres de son personnel. Cependant, EULEX et son personnel doivent respecter cette législation ; dans le cas contraire, l'auteur de l'infraction peut voir son immunité levée et faire l'objet de poursuites dans son pays d'origine.

51. D'après le document d'EULEX consacré au sujet¹⁶, le processus permettant à la mission de rendre des comptes sur son action comprend des éléments opérationnels, internes (juridiques et disciplinaires) et externes, qui s'appliquent à la fois aux habitants du Kosovo et aux ressortissants de l'Union européenne. Les éléments externes englobent plusieurs types de responsabilité : politique, envers les États membres de l'UE et les États tiers participants et envers les autorités politiques du Kosovo ; sociale, vis-à-vis des habitants du Kosovo ; et financière (la mission rend des comptes à la Commission européenne, qui en supervise les aspects financiers, et indirectement à l'Union européenne).

52. Concernant la responsabilité externe en matière de droits de l'homme, l'UE a appelé à la mise en place d'un Comité d'examen des droits de l'homme pour EULEX Kosovo, destiné à recevoir les plaintes de personnes se disant victimes de violations des droits de l'homme par EULEX Kosovo dans l'exercice de son mandat exécutif.

B. Structure

53. Le Comité d'examen des droits de l'homme a été créé en vertu d'une décision de l'Union européenne le 20 novembre 2009¹⁷. Une description du Comité est disponible sur le site web de celui-ci et se lit comme suit :

Comité d'examen des droits de l'homme

Généralités

L'Action commune établissant EULEX Kosovo ainsi que le concept d'opération et le plan d'opération de la mission prévoient que la Mission devrait veiller au respect des normes internationales en matière de droits de l'homme. Ceci est assuré par un mécanisme de responsabilité extérieure, le Comité d'examen des droits de l'homme, qui compléterait les obligations générales d'EULEX Kosovo en matière de retour sur son action, dont notamment l'unité

¹⁵ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa mission spéciale au Kosovo, 23 – 27 mars 2009, paragraphe 80, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1466279>.

¹⁶ <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-Accountability-05.01.2010.pdf>

¹⁷ Le « concept de responsabilité » du Comité, adopté par le Conseil de l'Union européenne en novembre 2009, est un document classé. Bien que la Commission de Venise se sente obligée de respecter sa nature confidentielle, elle considère que la base juridique du Comité devrait être rendue accessible au public afin de rendre ce mécanisme transparent et accessible.

d'enquête interne et l'assurance-responsabilité. Le Comité a été ainsi créé le 29 octobre 2009 en application des dispositions de l'Action commune.

Membres

Le 4 mai 2010, M Roy Reeve, Chef de mission en exercice d'EULEX Kosovo, a nommé les trois membres sélectionnés du comité, à savoir :

1. M Antonio Balsamo, citoyen italien
2. Mme Magdalena Mierzevska, citoyenne polonaise et
3. M Francesco Florit, citoyen italien, juge d'EULEX.

Les membres du Comité ont été nommés pour une durée d'un an, renouvelable. De plus, un membre suppléant, Mme Gabriele Gaube, citoyenne allemande, a été nommé le 4 mai 2020. Elle est également juge d'EULEX et remplacera M Florit en cas de conflit d'intérêt dans l'exercice de ses responsabilités en tant que juge d'EULEX.

Le Comité est assisté par un secrétariat permanente, situé au centre ville, Rrustem Statovici, Pristina.

Mandat

Le Comité aura pour mandat d'examiner les plaintes d'une violation des droits de l'homme commise par EULEX dans l'accomplissement de son mandat exécutif. Le Comité est indépendant dans l'exercice de ses fonctions, qu'il accomplira avec intégrité et impartialité.

Juridiction

Le Comité étudiera les plaintes relatives aux allégations de violations ayant eu lieu depuis le 9 décembre 2008 au Kosovo. Les plaintes devront être soumises au Comité dans les trois mois à compter de la date à laquelle il peut recevoir des plaintes ou dans les six mois à compter de la date de la violation alléguée, selon ce qui est le plus favorable au plaignant.

Procédure

Le Comité examine les plaintes sur la base d'informations écrites et peut recevoir des dépositions orales.

Plaignant

Les plaintes peuvent émaner de toute personne, autre que le personnel d'EULEX Kosovo, se disant victime d'une violation des droits de l'homme commise par EULEX. Le plaignant peut être représenté par un avocat ou autre personne de son choix.

Plainte

La plainte doit être déposée par écrit et signée par le plaignant. Elle doit contenir tous les éléments d'information nécessaires, y compris les coordonnées personnelles et les faits de la violation alléguée, ainsi que les éléments de preuve disponibles. Si des décisions ont été prises auparavant, celles-ci doivent être jointes à la plainte.

Conclusions

Le Comité transmettra au chef de mission ses conclusions et formulera, lorsque nécessaire, des recommandations non contraignantes en vue de mesures de réparation. Les examens du Comité ne pourront aboutir à recommander le versement d'une compensation. Les conclusions et recommandations du Comité seront publiées.

54. Le Comité est devenu opérationnel le 9 juin 2010. Il a adopté son règlement intérieur au cours de sa première session (9 au 11 juin 2010¹⁸).

55. Le 15 décembre 2010¹⁹, 16 affaires avaient été enregistrées dont 6 avaient été déclarées irrecevables.

¹⁸ <http://www.hrrp.eu/docs/ROP.pdf>

¹⁹ <http://www.hrrp.eu/Statistics.php> ; site visité le 25 décembre 2010.

C. Évaluation

56. La Commission de Venise s'est limitée à évaluer le mécanisme de suivi concernant les fonctions exécutives d'EULEX. Elle salue l'établissement du Comité en tant que mécanisme permettant à EULEX de rendre des comptes sur les violations de droits de l'homme qu'elle aurait pu commettre dans l'exercice de ses fonctions.

57. Les rapporteurs ont été consultés au cours des étapes préparatoires en été 2009. La Commission de Venise se félicite que plusieurs de leurs recommandations aient été prises en compte dans la mise au point du document d'orientation.

58. Le Comité d'examen des droits de l'homme s'avère généralement conforme aux recommandations formulées par la Commission de Venise en 2004 sur l'établissement d'un mécanisme consultatif de contrôle du respect des droits de l'homme au Kosovo. La Commission de Venise souhaite souligner, cependant, que ces recommandations avaient été formulées dans une situation d'urgence, et dans un contexte d'après-conflit où les institutions ne fonctionnaient que partiellement. La situation au Kosovo n'est plus la même aujourd'hui ; c'est pourquoi la Commission de Venise estime qu'EULEX, dans la mesure où elle joue un rôle de soutien ou de correction dans un contexte général de paix, devrait faire l'objet d'un contrôle plus strict de ses actes.

59. La Commission de Venise note que le Comité est devenu opérationnel et a déjà commencé à examiner des plaintes, quelques semaines seulement après sa création ; il dispose d'un site Internet où ses décisions sont rapidement publiées en trois langues et a mené une importante campagne d'information dans le but de faire connaître son mandat et ses fonctions au grand public. Pour la Commission de Venise, cette approche efficace et pro-active mérite d'être saluée et encouragée.

60. Le Comité ayant été créé depuis, il ne serait guère utile de répéter toutes les suggestions formulées par les rapporteurs à l'été 2009. La Commission de Venise se limitera à souligner les principaux aspects qui, selon elles, demanderaient à être revus.

Indépendance du Comité

61. Le Comité d'examen des droits de l'homme se compose de trois experts internationaux ayant une expérience avérée en matière de droits de l'homme, et dont l'un est un juge d'EULEX. Ils sont nommés par le chef de mission (en consultation avec le président de l'Assemblée des juges d'EULEX, pour le membre qui est juge). Afin que le Comité soit considéré, objectivement, comme indépendant et exerçant ses fonctions avec impartialité et intégrité, la Commission de Venise juge crucial un apport extérieur dans la procédure de nomination. Selon elle, les deux membres externes du Comité auraient dû être nommés par le chef de mission en consultation avec le président de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour de justice de l'Union européenne.

62. Les membres du Comité sont actuellement nommés pour un an. Selon les informations fournies par la mission EULEX, leur mandat peut être renouvelé « sur demande des membres ». La Commission de Venise estime que, à des fins d'indépendance objective, la durée du mandat initial des membres du Comité devrait être prolongée automatiquement pour la durée du mandat d'EULEX.

Mandat

63. Le mandat du Comité d'examen des droits de l'homme est le suivant : « *examiner les plaintes émanant de toute personne, autre que le personnel d'EULEX Kosovo, se disant victime d'une violation des droits de l'homme commise par EULEX Kosovo dans l'accomplissement de son mandat exécutif. Le Comité ne réexaminera pas les procédures judiciaires devant les tribunaux du Kosovo* ». Aux yeux de la Commission, le mandat dans le secteur de la justice manque de clarté ; c'est la « jurisprudence » du Comité qui devra préciser quelles questions peuvent lui être soumises.

Nature non contraignante des conclusions du Comité

64. Les fonctions du Comité d'examen des droits de l'homme sont consultatives ; ses conclusions et recommandations ne sont donc pas contraignantes, et le chef de mission peut « [décider] de ne pas appliquer une recommandation » sans avoir à motiver sa décision. La Commission de Venise entend que d'éventuelles décisions du Chef de mission de ne pas suivre les conclusions du Comité seront dûment motivées et rendues publiques. Il serait préférable de préciser ceci explicitement.

Recommandations du Comité

65. Le Comité d'examen des droits de l'homme peut suggérer des mesures correctrices telles que la vérification des faits, le traitement des causes de la violation des droits de l'homme, des actions concrètes visant à éviter que de telles violations ne se reproduisent, l'amélioration de l'organisation ou du déroulement des activités etc.

66. Il est explicitement précisé que « les examens du Comité ne pourront aboutir à recommander le versement d'une compensation ». Conformément au document d'orientation « EULEX Kosovo : rendre des comptes », les demandes de compensation financière pour des allégations de dommages causés par EULEX Kosovo seront traitées, en règle générale, par le biais de la couverture d'assurance existante. Les demandes en ce sens devraient donc être adressées au chef de mission qui veillera à ce que la plainte soit dûment traitée²⁰.

67. La Commission de Venise estime qu'en principe, la *restitutio in integrum* est le mode de réparation le mieux adapté dans le cas d'une violation des droits de l'homme²¹. Il est donc crucial que le Comité puisse recommander des mesures de réparation visant à supprimer les effets de la violation ainsi que ses causes. Cependant, la réparation la mieux adaptée est dans certains cas le versement d'une compensation financière, mesure que le Comité ne peut recommander. Dans un tel cas, il sera possible de demander une compensation financière – au moins pour les dommages matériels – dans le cadre du régime d'assurance sur la responsabilité des tiers personnes d'EULEX. La Commission souligne cependant que la procédure prévue dans le cadre du régime d'assurance ne doit pas être excessivement longue et complexe. Elle note à cet égard que le chef de mission EULEX s'est engagé à surveiller les procédures d'assurance afin qu'elles restent efficaces.

²⁰ Voir le document d'orientation d'EULEX.

²¹ Voir l'Avis sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, CDL-AD(2002)034, paragraphe 64 ; Rapport sur l'effectivité des recours internes en matière de durée excessive des procédures, CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 169.

V. Conclusion

68. La Commission de Venise réitère le principe, fondamental pour l'État de droit comme pour le respect plein et entier des droits de l'homme, selon lequel les organisations internationales qui accomplissent des fonctions exécutives au Kosovo doivent être soumises à un mécanisme de suivi destiné à évaluer le respect des droits de l'homme.

69. La Commission de Venise salue la création en novembre 2007 du Comité consultatif des droits de l'homme de la MINUK, largement conforme aux recommandations formulées par la Commission elle-même en 2004. La Commission appelle ce Comité et la MINUK à trouver une solution pour que les plus de 450 affaires actuellement pendantes devant le Comité puissent être traitées avant que la MINUK ne quitte le Kosovo.

70. La Commission de Venise salue également la création du Comité d'examen des droits de l'homme d'EULEX en novembre 2009, et encourage ce Comité à poursuivre ses travaux avec la même énergie. La Commission invite cependant le Conseil de l'Union européenne à réétudier certaines des caractéristiques du Comité à la lumière des standards européens et internationaux.