



Strasbourg, 23 mars 2022

CDL-AD(2022)006

Avis n° 1080 / 2022

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

KOSOVO

AVIS

**SUR LE PROJET RÉVISÉ D'AMENDEMENTS
A LA LOI
SUR LE CONSEIL DES PROCUREURS**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 130^{ème} session plénière
(Venise et en ligne, 18-19 mars 2022)**

Sur la base des commentaires de

**M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)
M. Myron Michael NICOLATOS (membre, Chypre)
M. James HAMILTON (ancien membre, Irlande, expert)**

Opinion co-funded
by the European Union



I. Introduction

1. En octobre 2021, le ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo (voir [CDL-REF\(2021\)083](#), ci-après le « projet original d'amendements »). Lors de la 129^{ème} session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021), la Commission de Venise a adopté l'avis [CDL-AD\(2021\)051](#) (ci-après - l'avis de décembre).

2. Suite à l'avis de décembre et à des consultations informelles avec le Secrétariat, le ministère de la Justice a révisé le projet d'amendements (voir [CDL-REF\(2022\)009](#), ci-après « le projet révisé »). Par lettre du 25 février 2022, le ministre de la Justice du Kosovo a demandé un avis de la Commission de Venise sur la question de savoir si le projet révisé d'amendements mettait en œuvre les principales recommandations de l'avis de décembre.

3. M. Gaspar, M. Hamilton et M. Nicolatos ont été les rapporteurs de cet avis. Compte tenu de l'urgence de la demande, cet avis a été préparé sans visite dans le pays, sur la base des informations déjà reçues lors de la visite au Kosovo des 18 et 19 novembre 2021 et en s'appuyant sur la traduction anglaise du projet révisé. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Après un échange de vues avec Mme Albulena Haxhiu, Ministre de la Justice du Kosovo, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^{ème} session plénière (Venise et en ligne, 18 et 19 mars 2022).

II. Contexte

5. Comme il ressort des échanges avec le Ministère de la Justice, la soumission du projet révisé à l'Assemblée est imminente. Les autorités ont demandé à la Commission de Venise de se concentrer sur les questions clés qui avaient été identifiées dans l'avis de décembre, et de préparer un avis de suivi très rapidement. Compte tenu du calendrier serré, le présent avis ne traitera pas de toutes les questions liées au projet révisé. Il se concentrera essentiellement sur la nouvelle conception institutionnelle du Conseil des procureurs du Kosovo (CPK) et sur les dispositions transitoires.

6. Comme en décembre 2021, les autorités se sont basées sur l'hypothèse selon laquelle, en modifiant la structure institutionnelle du CPK, elles pourraient résoudre les problèmes endémiques qui affectent le parquet du Kosovo : le manque d'efficacité et de professionnalisme, la corruption, le copinage, etc. En l'absence d'une analyse approfondie des failles du système actuel, il est difficile de voir si l'hypothèse du gouvernement est fondée, c'est-à-dire si la réforme proposée est capable de résoudre ces problèmes. Toutefois, la Commission de Venise réaffirme que le gouvernement est mieux placé pour évaluer les besoins et les conditions locales et identifier les priorités.

7. Avant d'aborder le fond des amendements révisés, la Commission de Venise tient à souligner que, même si elle comprend l'urgence de la réforme, elle appelle néanmoins les autorités à garantir une véritable participation des procureurs du Kosovo aux délibérations du Parlement sur les amendements révisés.

III. Analyse

A. Nouvelle composition du CPK

8. Dans sa composition actuelle, le CPK compte 13 membres : 10 d'entre eux représentent le système de poursuite (y compris le PG qui est un membre *ex officio*), et trois sont des membres non professionnels.

9. Dans le projet d'amendements initial, il était proposé de réduire la composition du CPK à sept membres : trois d'entre eux seraient des procureurs élus par leurs pairs, trois seraient des membres non professionnels élus par l'Assemblée à la majorité simple des voix des députés, et un serait un procureur élu par l'Assemblée, également à la majorité simple.

10. Dans son avis de décembre, la Commission a reconnu que l'équilibre entre les membres non professionnels (élus par l'Assemblée) et les membres procureurs (élus par leurs pairs) pouvait être modifié. Il n'est pas contraire aux normes européennes d'avoir une majorité de membres dits laïcs (non-procureurs) dans un conseil des procureurs. Toutefois, il est important que la présence accrue de membres laïcs ne conduise pas à la politisation du CPK. La Commission a également souligné que les procureurs élus par leurs pairs devraient toujours représenter une partie substantielle des membres. L'avis de décembre recommandait également de maintenir le procureur général (PG) dans la nouvelle composition du CPK en tant que membre de droit, étant donné un possible chevauchement des fonctions entre le CPK et le PG.

11. Le projet révisé propose la composition suivante du CPK : sur ses 7 membres, trois seront des procureurs élus par leurs pairs (deux des bureaux de poursuites inférieurs et un des bureaux d'appel et des bureaux des procureurs spéciaux), trois seront des membres laïcs (un nommé par le Médiateur et deux élus par l'Assemblée à la majorité simple des voix), et le PG sera un membre *ex officio*. Ainsi, à l'avenir, les procureurs du CPK retrouveront une (légère) majorité, si on compte le PG, ce qui n'est pas contraire aux standards.

12. Le point de critique suivant dans l'avis de décembre était le mode d'élection des membres laïcs (à la majorité simple de l'Assemblée). La Commission recommandait notamment « d'élire les membres laïcs sur la base d'un système proportionnel, ou de prévoir la nomination d'un certain nombre de membres laïcs par des organes indépendants, afin de parvenir à une composition pluraliste du CPK ». ¹ Le projet révisé revient à un modèle où le CPK est dominé par les procureurs. En outre, le projet révisé prévoit que l'un des membres laïcs sera nommé directement par le Médiateur. La Commission de Venise part du principe que l'institution du Médiateur peut être considérée comme un organe indépendant dans l'ordre juridique du Kosovo. Il est important que l'implication du Médiateur ne compromette pas sa capacité à prendre des décisions indépendantes concernant les questions impliquant le CPK. Sinon, dans cette configuration, le fait que les deux autres membres laïcs soient élus à la majorité simple à l'Assemblée réduit le risque de politisation du CPK.

13. Une autre recommandation clé de l'avis de décembre était « d'envisager de maintenir le PG en tant que membre de droit » et de « délimiter plus clairement les domaines de compétence du PG et du CPK ». Dans le projet révisé, le PG reste dans la composition du CPK. Le chevauchement des fonctions entre le PG et le CPK n'est pas judicieux du point de vue organisationnel et est source de conflits et de confusion ; toutefois, la législation sur le CPK n'est probablement pas le bon endroit pour aborder ce problème. Le fait que le PG reste au sein du CPK en tant que membre de droit peut sans doute résoudre le problème du chevauchement partiel des sphères de compétences du PG et du CPK² même si les compétences respectives

¹ Voir le paragraphe 49 de l'avis de décembre.

² Voir le paragraphe 72 de l'avis de décembre.

ne sont pas aussi clairement définies. On peut donc considérer que ces recommandations clés sont essentiellement adressées.

14. Cela dit, la Commission de Venise a reconnu le risque que le PG devienne une figure trop puissante dans un CPK dominé par les procureurs.³ L'avis de décembre proposait de contrer ce risque en prévoyant que le PG n'a pas de droit de vote dans certains domaines, tels que la discipline.⁴ En vertu de l'article 12 du projet révisé, les décisions disciplinaires doivent être adoptées à la majorité qualifiée de 5 membres, dont deux voix de membres laïcs. Il s'agit d'un ajout utile qui réduit l'influence du PG dans le domaine disciplinaire. Si le PG joue un rôle dans une affaire disciplinaire dans l'exercice de ses fonctions de PG, il ne devrait pas du tout participer aux délibérations du CPK sur les questions disciplinaires. Les principes ordinaires concernant les conflits d'intérêts devraient s'appliquer. En outre, pour réduire l'influence excessive du PG dans d'autres domaines, la loi pourrait prévoir que les membres du CPK chargés des poursuites siègent dans cet organe à titre individuel, qu'ils ne sont pas subordonnés au PG en ce qui concerne leur travail au sein du CPK et que le PG ne peut pas utiliser ses pouvoirs hiérarchiques pour influencer leur vote, tant directement qu'indirectement.

15. L'article 12 du projet révisé (modifiant l'article 15 2a de la loi existante et établissant une exigence de « majorité spéciale ») appelle une autre remarque importante. S'il ne permet pas aux membres du parquet de gouverner seuls (ce qui est positif), en même temps, le mécanisme de la « majorité spéciale » comporte un risque inhérent de blocages, si les membres nommés par l'Assemblée votent ensemble et bloquent certaines décisions, notamment celle de choisir un nouveau procureur général. Il serait donc souhaitable de prévoir un mécanisme anti-blocage pour de tels cas, qui permettrait au CPK de prendre de telles décisions si les membres du ministère public et les membres non professionnels ne parviennent pas à trouver un compromis. Les paramètres spécifiques d'un tel mécanisme anti-blocage pourraient être identifiés par le législateur en dialogue avec les partenaires internationaux et les principales parties prenantes.

16. La Commission de Venise invite les autorités du Kosovo à revoir la formulation de l'article 8 p. 1.6 du projet révisé qui établit les critères d'inéligibilité et exclut de la compétition les personnes « ayant une relation maritale ou extraconjugale » avec les membres du Parlement ou du Gouvernement, ou le Président du Kosovo. A moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction, l'expression « relation extraconjugale » risque d'être mal interprétée et pourrait être remplacée par une formule plus neutre (telle que « toute autre relation étroite avec [les membres du Parlement, etc.] qui susciterait un réel doute quant à l'objectivité de cette personne »).

17. Enfin, la Commission de Venise note que dans le nouveau CPK, les procureurs élus par leurs pairs constitueront une part importante de ses membres (3 sur 7). Le nouveau modèle garantirait une représentation équitable des différents niveaux du parquet. Il s'ensuit que le modèle du CPK proposé par le projet révisé ne serait pas en contradiction avec les normes européennes et les recommandations de la Commission de Venise.

B. Élection des membres procureurs

18. L'avis de décembre exprimait des inquiétudes quant au processus de présélection des membres procureurs par la Commission électorale (CE). Ainsi, selon le projet initial, la CE serait dominée par des non-procureurs et serait capable de rejeter des candidats en se référant à leur « intégrité morale » et à leurs « compétences en matière de gestion ». Cela affecterait le caractère représentatif du processus d'élection des membres procureurs par leurs pairs.

³ Voir le paragraphe 38 de l'avis de décembre.

⁴ Dans ce cas, l'un des membres - par exemple, le président du CPK - peut avoir une voix prépondérante en cas d'égalité des voix, si le CPK doit décider dans une composition de 6 membres.

19. Ces deux préoccupations sont prises en compte dans le projet révisé. Ainsi, la CE conservera le pouvoir d'exclure des candidats, mais uniquement en se référant aux critères formels d'éligibilité (tels que la citoyenneté, le diplôme, l'expérience professionnelle, etc.) Comme le stipule l'article 10B (8), la CE ne pourra pas rejeter des candidats en se référant à leur « intégrité, leur vision et leurs compétences en matière de gestion ». Il est entendu qu'il appartiendra à la communauté des procureurs élisant leurs délégués au CPK d'évaluer ces qualités des candidats. En outre, la composition du CE sera modifiée : il comptera au moins deux procureurs sur trois membres.

20. Il s'ensuit que, en ce qui concerne la CE, le projet révisé répondait à la recommandation de l'avis de décembre.

21. Le seul élément de la procédure qui doit encore être abordé est le fait que, dans le processus d'élection, chaque procureur dispose d'une voix (voir article 10B (11) et (12)). Étant donné que les procureurs ont trois candidats à élire dans leurs rangs, et qu'ils peuvent avoir un nombre assez élevé de candidats à ces postes, on ne voit pas bien comment ce principe « un procureur - une voix » pourrait fonctionner. Si les procureurs doivent voter pour n'importe quel candidat de la liste générale, cela pourrait conduire à une situation où toutes les voix seraient concentrées sur un candidat très populaire, et où le deuxième et encore plus le troisième candidat auraient beaucoup moins de soutien parmi leurs collègues. Si chaque candidat de la liste doit être voté séparément par la communauté des procureurs, le nombre de candidats risque d'être plus élevé que nécessaire. La disposition relative au vote devrait donc être clarifiée. Une solution possible serait d'inviter les procureurs à marquer trois noms sur la liste générale des candidats (ou moins, si moins de 3 postes sont à pourvoir). Les détails du processus de vote peuvent être réglementés par le CPK lui-même.

C. Élection des membres laïcs

22. En ce qui concerne les membres non-procureurs, le projet révisé abandonne l'idée de créer une commission spéciale de l'Assemblée chargée de présélectionner les candidats. L'avis de décembre critiquait ce modèle en soulignant notamment que la composition exacte - et donc la tendance politique de cette Commission - n'est pas claire.

23. Maintenant, la présélection sera confiée au Comité de la législation, des mandats, des immunités, du règlement de l'Assemblée et du contrôle de l'Agence de lutte contre la corruption (ci-après : la Commission). La Commission de Venise croit savoir que l'opposition parlementaire est équitablement représentée au sein de ce Comité. Cette solution est plus simple et répond ainsi à certaines des critiques formulées dans l'avis de décembre.⁵

24. Il reste cependant un point à régler. Contrairement à la Commission électorale, le Comité de l'Assemblée aurait également le pouvoir d'évaluer « l'intégrité, la vision et les compétences de gestion » des candidats et, après un entretien, de présélectionner deux candidats pour chaque poste de membre non professionnel.

25. La Commission de Venise n'est pas contre l'idée d'une certaine forme de présélection des candidats aux postes de membres non professionnels. Toutefois, les candidats ne devraient pas être rejetés en raison de leur « vision », c'est-à-dire de leurs idées, car cela pourrait politiser le processus de présélection. Ce critère doit être exclu. Quant aux autres critères utilisés par le Comité (expérience de gestion, compétence et intégrité), le processus d'entretien devrait être aussi objectif que possible. Ainsi, il serait utile que le Comité s'appuie sur l'avis d'experts reconnus dans ce domaine, que les entretiens soient ouverts et que la décision de classement des candidats soit motivée. En effet, le dernier mot en matière de nomination de ces deux membres appartiendra à l'Assemblée.

⁵ Voir les paragraphes 43 à 45

26. Il sera également nécessaire de décrire plus clairement le processus de prise de décision au sein du Comité. L'article 10 (8) prévoit que chaque membre du comité attribue un certain nombre de points aux candidats en fonction de chaque critère d'évaluation, mais on ne sait pas comment ces points seront reflétés dans la note finale des deux candidats restants. Les auteurs du projet révisé affirment que cette procédure est connue dans l'ordre juridique du Kosovo, mais pour la Commission de Venise, il est difficile de comprendre, sur la base du seul texte du projet révisé, comment fonctionnerait ce « système de points ». Ce point devrait être clarifié. Il serait également utile de ne pas limiter le nombre de candidats à deux seulement, mais de donner à l'Assemblée un choix plus large de noms (en ne rejetant que les candidats qui n'obtiennent pas un soutien minimal des membres du Comité).

27. Une autre option serait d'envisager d'autres procédures de vote au sein du Comité, par exemple un système préférentiel, avec un seul bulletin de vote où les candidats sont numérotés par ordre de préférence par chacun des membres du Comité, avec des décomptes successifs dans chacun desquels le candidat avec le résultat le plus bas est éliminé et le vote transféré au candidat suivant le plus haut dans l'ordre de préférence jusqu'à ce qu'un candidat ait la majorité ou avec des tours de scrutin successifs où le candidat avec le résultat le plus bas est exclu à chaque fois jusqu'à ce qu'un résultat soit atteint.

28. En résumé, la Commission invite les autorités du Kosovo à exclure la « vision » de la liste des critères utilisés par le Comité, à ajouter des garanties procédurales rendant le processus plus objectif et à faire en sorte que, à l'issue de la présélection, l'Assemblée puisse choisir parmi un nombre suffisamment important de candidats, classés par le Comité selon un processus décisionnel choisi.

D. Dispositions transitoires

29. La dernière source majeure de préoccupation pour la Commission de Venise dans l'avis de décembre était le mode de fonctionnement transitoire du CPK. Le projet initial prévoyait une cessation anticipée des mandats de *tous les* membres actuels du CPK, et permettait également au CPK renouvelé de fonctionner uniquement avec les membres laïcs dans sa composition (le « CPK réduit »). La Commission de Venise a souligné que « le nouveau CPK ne peut commencer à fonctionner que lorsque tous les membres sont élus » et que « les membres actuellement en fonction - ou du moins certains d'entre eux - devraient être autorisés à continuer à exercer leur mandat », à moins qu'il n'y ait « une amélioration majeure du système actuel (en particulier, sa dépolitisation) » qui pourrait justifier le renouvellement total de la composition du CPK.

30. Dans le projet révisé, l'idée d'une cessation automatique des mandats de tous les membres de l'actuel CPK est abandonnée. Le projet révisé propose de conserver trois membres procureurs actuellement en fonction en les tirant au sort, ce qui suit la suggestion faite dans l'avis de décembre.⁶ Le projet révisé abandonne également l'idée d'un « CPK réduit » fonctionnant uniquement ou essentiellement avec les membres non professionnels nouvellement élus. L'article 18 du projet révisé - qui modifie l'article 36 de la loi - prévoit la procédure suivante pour le renouvellement du Conseil : tout d'abord, les nouveaux membres non professionnels doivent être élus par l'Assemblée et nommés par le médiateur ; ensuite, un tirage au sort est organisé pour désigner trois membres qui resteront en fonction jusqu'à la fin de leur mandat ; enfin, une fois qu'ils ont été sélectionnés, « le Conseil commence ses travaux avec la nouvelle composition conformément à la présente loi » (voir article 36 (8)).

31. Même si, en règle générale, la Commission de Venise n'est pas favorable à une cessation anticipée automatique des mandats des membres d'un conseil des procureurs en raison d'une

⁶ Voir le paragraphe 62 de l'avis de décembre.

réforme institutionnelle,⁷ les nouvelles dispositions transitoires sont plus respectueuses de la sécurité du mandat des membres du CPK existant que le modèle précédent. En outre, le risque d'un « CPK réduit » dominé par les membres non professionnels nouvellement nommés et disposant des mêmes pouvoirs que le CPK complet est éliminé, ce qui constitue une amélioration majeure et répond à la principale objection exprimée par la Commission de Venise dans son avis de décembre.

IV. Conclusion

32. En décembre 2021, la Commission de Venise, à la demande du ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, a adopté l'avis CDL-AD(2021)051 sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo (le CPK). Suite à l'avis de décembre, le ministère de la Justice a révisé le projet d'amendements et, par lettre du 25 février 2022, a demandé à la Commission de Venise si le projet d'amendements révisé mettait en œuvre les principales recommandations de l'avis de décembre. Le présent avis n'analyse pas tous les éléments du projet révisé, mais se concentre essentiellement sur la nouvelle conception institutionnelle du CPK, et sur les dispositions transitoires proposées par le projet révisé.

33. La nouvelle composition du CPK (où les procureurs élus par leurs pairs représentent trois membres sur sept, deux membres non professionnels sont élus par l'Assemblée, un membre non professionnel est nommé par le Médiateur et le Procureur général est membre de droit) n'enfreint pas les normes internationales. Les pouvoirs du Procureur général dans le domaine disciplinaire sont contrebalancés par l'exigence de la majorité qualifiée pour la prise de décision en matière disciplinaire au sein du CPK, ce qui constitue un ajout utile.

34. Il est positif que le processus de présélection des membres procureurs soit basé uniquement sur des critères formels. Le processus de présélection des membres non-procureurs a été simplifié, ce qui constitue également une amélioration.

35. Plus important encore, le projet révisé répond à la principale préoccupation de l'avis de décembre concernant les dispositions transitoires, qui prévoyaient à l'origine le remplacement de tous les membres actuellement en fonction et la possibilité pour un « CPK réduit » (composé uniquement de membres non professionnels) de disposer des pouvoirs du CPK complet. Le projet révisé permet à trois des neuf membres procureurs actuels de conserver leur siège, ce qui est bien mieux qu'un renouvellement complet de sa composition, et il abandonne également l'idée d'un « CPK réduit ».

36. Ces changements représentent un progrès clair et significatif par rapport au projet initial d'amendements, analysé dans l'avis de décembre. Cela dit, le projet révisé pourrait être encore amélioré. En particulier, les recommandations suivantes sont formulées :

- afin d'exclure une éventuelle influence induite du Procureur Général sur les autres membres du CPK, la loi devrait préciser que les membres du CPK siègent à titre personnel et que le Procureur Général ne peut pas utiliser les pouvoirs hiérarchique, directement ou indirectement, pour influencer leur travail au sein de cet organe ;
- La « vision » ne devrait pas figurer dans la liste des critères utilisés par le comité chargé de la présélection des membres non professionnels ;
- la loi pourrait prévoir des garanties procédurales rendant le processus de présélection des membres non professionnels plus objectif : participation d'experts, raisonnement.
- la loi devrait décrire plus clairement le processus d'élection des membres procureurs par la communauté des procureurs (probablement en introduisant une forme de vote préférentiel) ;

⁷ Voir le paragraphe 59 de l'avis de décembre, avec d'autres références.

- la procédure de présélection des membres non professionnels devrait également être clarifiée ; en particulier, même si le Comité peut filtrer certains candidats ne bénéficiant pas d'un soutien suffisant, il devrait fournir à l'Assemblée une liste suffisamment longue de candidats acceptables parmi lesquels choisir.

37. Les recommandations ci-dessus n'affectent pas la conclusion générale selon laquelle les questions clés identifiées par la Commission dans l'avis de décembre 2021 ont été traitées. La mise en œuvre des recommandations plus spécifiques contenues dans le présent avis et dans l'avis de décembre devrait être laissée à la discrétion du ministère et de l'Assemblée, en dialogue avec les parties prenantes nationales, les experts et les partenaires internationaux du Kosovo.

38. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités du Kosovo pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.