



Strasbourg, 20 juin 2022

CDL-AD(2022)011

Avis n° 1064/2021

Or. angl.

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

KOSOVO

AVIS

**SUR LE DOCUMENT CONCEPTUEL SUR LA VÉRIFICATION DE
L'INTÉGRITÉ DES JUGES ET DES PROCUREURS ET
AMENDEMENTS À LA CONSTITUTION**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 131^e session plénière
(Venise, 17-18 juin 2022)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Grainne McMORROW (membre suppléant, Irlande)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction préliminaire.

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	4
	A. Définitions et normes relatives au filtrage	4
	B. Évaluation de l'intégrité au Kosovo.....	6
	1. Évaluation des problèmes actuels du système judiciaire (juges et procureurs)....	6
	2. Réforme en cours du Conseil des procureurs du Kosovo	9
	3. Terminologie de la vérification	9
	C. Cadre constitutionnel.....	10
III.	Document conceptuel - cinq options.....	11
	A. Option 1 - Aucun changement	11
	B. Option 2 - Améliorer la mise en œuvre et l'exécution sans modification de la législation.....	13
	C. Option 3 - Développement du processus de filtrage et évaluation continue de la performance, de l'intégrité et du contrôle du patrimoine par le biais de modifications juridiques.....	14
	D. Option 4 - Effectuer le processus d'évaluation de l'intégrité et le contrôle continu des performances, de l'intégrité et de la richesse avec des modifications constitutionnelles .	16
	E. Option 5 - Mise en œuvre d'un processus de filtrage avec des amendements constitutionnels permettant à la première vague de filtrage d'être menée par un organe <i>ad hoc</i> , puis le contrôle continu des performances, de l'intégrité et de la richesse par le CJK et le CPK	18
	F. Projet d'amendements constitutionnels	18
	1. Amendements constitutionnels révisés.....	19
	2. Amendements constitutionnels originaux.....	20
IV.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Par lettre du 25 octobre 2021, Mme Albulena Haxhiu, ministre de la Justice du Kosovo, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le Document conceptuel sur la vérification des antécédents des juges et des procureurs (ci-après, "le Document conceptuel" - CDL-REF(2022)005). Lors des réunions en ligne avec les rapporteurs, le ministre a invité la Commission à inclure dans le champ de l'avis les projets d'amendements à la Constitution (CDL-REF(2022)006).
2. Mme McMorrow, M. Vilanova Trias et M. Pinelli ont été rapporteurs pour cet avis.
3. Du 9 au 11 février 2022, les rapporteurs, assistés de M. Schnutz Dürr du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec l'équipe juridique du Bureau du Président, le ministre de la Justice et d'autres représentants du gouvernement, le Bureau du Procureur de l'État, les présidents des Conseils des juges et des procureurs, les partis politiques, la communauté internationale, ainsi qu'avec la société civile. La Commission est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe à Pristina pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.
4. Le 13 mars 2022, Mme Albulena Haxhiu, ministre de la Justice du Kosovo, a demandé le report de l'adoption de l'avis à la prochaine session afin de disposer de plus de temps pour dialoguer avec toutes les parties prenantes, sur les mesures appropriées sur la base de la transparence, de l'équité et de l'efficacité. Elle a invité les rapporteurs à se rendre au Kosovo pour rencontrer toutes les parties prenantes, y compris les conseils de la magistrature et du ministère public, ainsi que la communauté internationale. Sur la base des avis positifs des rapporteurs, le Bureau élargi a accepté cette demande, qui a également été discutée par la Sous-Commission sur le pouvoir judiciaire lors de sa réunion hybride du 17 mars 2022. La Commission a approuvé la demande de report.
5. Le 18 mai 2022, la vice-ministre de la Justice, Mme Nita Shala, a soumis pour avis des amendements constitutionnels révisés (CDL-REF(2022)022).
6. Les 19 et 20 mai 2022, Mme McMorrow, assistée de M. Schnutz Dürr du Secrétariat, a rencontré à Pristina le président du Kosovo, le président de l'Assemblée, le premier vice-premier ministre, le ministre de la Justice, le président de la Cour suprême, le procureur suprême par intérim, le président des conseils de la magistrature et du parquet, les partis politiques, les universitaires, la communauté internationale et les ONG.
7. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du document conceptuel et des projets d'amendements à la Constitution. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
8. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 9-11 février 2022 et des réunions à Pristina des 19-20 mai 2022. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur l'État de droit, sur le système judiciaire et sur le bassin méditerranéen le 16 juin 2022. 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^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022).

II. Contexte

A. Définitions et normes relatives au filtrage

9. Le filtrage des juges et des procureurs, tel qu'il a été examiné dans les avis précédents de la Commission de Venise, est un processus d'examen des titulaires de fonctions actuelles.¹ Le concept d'évaluation de l'intégrité ("vetting") implique la mise en œuvre d'un processus de mécanismes de responsabilité visant à garantir le respect des normes professionnelles les plus élevées en matière de conduite et d'intégrité dans la fonction publique. Le filtrage peut se dérouler parallèlement à la vérification de l'intégrité et à l'enquête sur les actes criminels, mais ils ont chacun des objectifs différents et des caractéristiques procédurales et juridiques différentes. Une enquête pénale est ouverte pour déterminer si une infraction pénale a été commise, tandis que les contrôles d'intégrité portent sur le risque ou la probabilité d'une conduite inappropriée à l'avenir. La charge de la preuve et le niveau de preuve sont souvent différents. Les enquêtes pénales cherchent à établir un fait au-delà de tout doute raisonnable, ce qui signifie que la charge de la preuve incombe à l'État. Dans d'autres enquêtes, comme le contrôle d'intégrité au sens large, la charge de la preuve sera déchargée sur la balance des probabilités.

10. Dans un système de contrôle d'intégrité préalable, la décision de ne pas recruter un candidat peut être justifiée en cas de simple doute, sur la base d'une évaluation des risques. Toutefois, la décision d'évaluer négativement un titulaire de poste actuel doit être liée à un indice d'irrégularité, par exemple une richesse inexplicable, même s'il ne peut être prouvé hors de tout doute que cette richesse provient de sources illégales.

11. Il est très important que le contrôle d'intégrité soit clairement séparé de l'évaluation des capacités professionnelles d'un juge, même si les deux processus peuvent intervenir lors du recrutement ou d'une évaluation. Un manque de capacités professionnelles peut éventuellement être corrigé par une formation, mais il s'agit clairement d'une raison de ne pas recruter une personne.

12. Le Secrétaire général de l'ONU a déclaré que "*[l]e recrutement implique généralement un processus formel d'identification et de retrait des individus responsables d'abus, notamment au sein de la police, des services pénitentiaires, de l'armée et du système judiciaire.*"²

13. Les procédures de vérification de l'intégrité et de filtrage ne sont pas explicitement réglementées par des instruments internationaux. Elles ont cependant été traitées et commentées par des instruments de droit souple et par la jurisprudence.³

14. La Commission de Venise a traité trois sous-catégories de mesures nationales : (i) le "pre-vetting" des candidats à un poste particulier ;⁴ (ii) les contrôles d'intégrité qui sont effectués sur

¹ Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova : Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et l'amendement de certains actes normatifs, para. 14 ; un concept différent, faisant référence au recrutement, est proposé par le HCDH, qui a défini le vetting comme l'évaluation de l'intégrité pour déterminer l'aptitude à occuper un emploi public. L'intégrité fait référence à l'adhésion d'un employé aux normes internationales en matière de droits de l'homme et à sa conduite professionnelle, y compris la propriété financière d'une personne (<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf>).

² Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur "L'état de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit", S/2004/616, par. 52 : (<https://undocs.org/en/S/2004/616>) .

³ Commission de Venise, CDL-AD (2018)034, Albanie - Avis sur les projets d'amendements constitutionnels permettant le vetting des hommes politiques.

⁴ Voir par exemple Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et sur l'amendement de certains actes normatifs.

Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a estimé qu'il fallait faire une distinction entre les candidats juges entrant dans la magistrature et les juges en exercice : "En aucun cas, la lutte contre la corruption des juges ne doit conduire à l'ingérence des services secrets dans l'administration de la justice. La corruption des juges est un délit et doit donc être combattue dans le cadre

une base plus régulière (par exemple l'obligation de soumettre annuellement une déclaration de patrimoine) ;⁵ (iii) les procédures d'évaluation d'intégrité à part entière.⁶

15. Alors que le "pré-vétérinaire" des candidats et les contrôles d'intégrité effectués par l'évaluation des déclarations de patrimoine sont assez courants et non controversés en principe, le contrôle extraordinaire, comme l'a souligné la Commission de Venise, ne peut se justifier qu'en cas de circonstances exceptionnelles.⁷ Dans le cas de l'Albanie, la Commission a fondé ses recommandations sur l'hypothèse que le contrôle approfondi du système judiciaire bénéficiait d'un large soutien politique et public dans le pays, qu'il s'agissait d'une mesure extraordinaire et strictement temporaire, et que cette mesure ne serait pas conseillée à d'autres pays où le problème de la corruption au sein du système judiciaire n'atteignait pas cette ampleur. L'expérience a montré que chaque cas est différent et doit être évalué selon ses propres mérites.

16. L'indépendance judiciaire fait partie intégrante des principes démocratiques fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit,⁸ et est garantie *notamment* par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ainsi que par les articles 4 et 31 et le chapitre VII de la Constitution du Kosovo. Selon les critères internationaux, "l'indépendance signifie que le pouvoir judiciaire est libre de toute pression extérieure et qu'il n'est pas soumis à une influence ou à une manipulation politique, en particulier de la part du pouvoir exécutif."⁹ Le filtrage des juges, en particulier lorsqu'il est effectué par un organe exécutif, peut constituer une telle "pression extérieure".

17. En même temps, il faut souligner que la préservation de l'autorité nécessaire du pouvoir judiciaire exige que (a) le système juridique mette en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats ne soient pas nommés juges (ou procureurs) s'ils n'ont pas les compétences requises, s'ils ne répondent pas à des critères d'éligibilité prédéterminés ou s'ils ne satisfont pas aux normes d'intégrité les plus élevées ; et (b) que les moyens ordinaires de procédures disciplinaires et pénales aboutissent à la révocation de ceux qui sont jugés incompétents, corrompus ou liés au crime organisé.¹⁰ Cela est essentiel non seulement en raison du rôle que joue le pouvoir judiciaire dans un État de droit, mais aussi parce qu'un juge - une fois nommé à vie - sera en principe inamovible, sauf pour des motifs limités de révocation.¹¹

de la législation en vigueur." Le CCJE a en outre mis en garde contre le fait que le dépistage de la corruption chez les juges pourrait être utilisé à mauvais escient pour éliminer des juges politiquement "indésirables". Voir l'Avis n° 21 du CCJE, Prévenir la corruption des juges, paragraphes 27f., <https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/native/16808fd8dd>.

⁵ Voir par exemple Commission de Venise, CDL-AD(2020)038, Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à la décision n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine.

⁶ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, et autres avis connexes.

⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)045, Avis provisoire sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire de l'Albanie, paragraphe 100.

Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2021)046, République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et l'amendement de certains actes normatifs, paragraphe 13 : La Commission de Venise a rappelé son opinion précédemment exprimée selon laquelle les situations critiques dans le domaine du pouvoir judiciaire, comme les niveaux extrêmement élevés de corruption, pourraient justifier des solutions tout aussi radicales, telles qu'un processus de vérification des juges en exercice.

⁸ Voir par exemple la Recommandation Rec (2010) 12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle de l'État de droit, paragraphe 74. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie I - l'indépendance des juges.

⁹ Commission de Venise, Liste de contrôle de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphe 74.

¹⁰ Cf. Commission de Venise, Avis final sur les projets révisés d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, CDL-AD(2016)009, paragraphe 52 : " de telles mesures sont non seulement justifiées mais nécessaires [...] pour se protéger du fléau de la corruption qui, si l'on n'y remédie pas, pourrait complètement détruire son système judiciaire."

¹¹ Cf. Commission de Venise, CDL-AD(2018)034, Avis sur les projets d'amendements constitutionnels permettant le vetting des hommes politiques en Albanie, paragraphe 48 : " La branche judiciaire du gouvernement présente diverses spécificités (les juges sont généralement nommés à vie, ils doivent être indépendants et impartiaux, ils ne sont pas directement responsables devant les autres branches du gouvernement, leur position ne peut être remise en cause par l'électorat lors des élections générales, leurs décisions ne peuvent être annulées par quiconque en dehors du système judiciaire, etc.) qui justifient un traitement différencié. "

18. L'évaluation d'intégrité implique souvent une ingérence dans le droit à la vie privée, qui est protégé, *entre autres*, par l'article 8 de la CEDH. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la collecte et le stockage d'informations personnelles par une agence gouvernementale, ainsi que le transfert de données entre agences, relèvent de l'article 8 de la CEDH.¹² La Cour a clairement indiqué à l'adresse¹³ qu'une personne licenciée, mutée, etc. d'un emploi public peut se plaindre d'une violation de l'article 8 de la CEDH¹⁴. L'ingérence dans le droit à la vie privée n'est acceptable que si elle est couverte par les limitations contenues dans l'article 8 (2) de la CEDH¹⁵ et si elle est proportionnée au but poursuivi.

B. Évaluation de l'intégrité au Kosovo

1. Évaluation des problèmes actuels du système judiciaire (juges et procureurs)

19. La situation du système judiciaire au Kosovo a fait l'objet de nombreuses analyses dans le but d'améliorer son fonctionnement.

20. Un processus intitulé "Examen fonctionnel du secteur de l'État de droit" (FRRLS) a été lancé par le ministère de la Justice, en coopération avec le Conseil judiciaire du Kosovo (CJK), le Conseil des procureurs du Kosovo (CPK) et les principaux acteurs du secteur, afin de garantir une vision globale et consolidée de l'État de droit, d'accroître la confiance des citoyens dans le système judiciaire, d'accélérer le développement économique et de rapprocher le Kosovo de l'Union européenne.¹⁶

21. En 2020, la Task Force du Kosovo pour l'intégration européenne a présenté un rapport de la table ronde thématique sur la justice, la liberté et la sécurité. En ce qui concerne les juges, le rapport note (en 2020) que « *jusqu'à présent, aucun des juges du Kosovo n'a fait l'objet d'une révocation.* » Le rapport souligne également des problèmes tels que des inquiétudes concernant la publicité des décisions disciplinaires. En ce qui concerne les procureurs, le rapport souligne qu'« *[i]l est douteux qu'une violation de leur code d'éthique spécifique, tel qu'adopté par le CPK, entraîne une procédure disciplinaire et qu'elle garantisse des mécanismes de traitement/réparation appropriés par la voie disciplinaire jusqu'au Conseil de surveillance indépendant ou par celui-ci, et peut-être aussi par le système judiciaire.* ».

22. En juillet 2021, le ministère de la Justice a publié sa stratégie sur l'État de droit 2021-2026. Cette stratégie identifie les déficiences du "système actuel de contrôle" des juges et des procureurs, notamment le fait que le contrôle n'est effectué qu'au moment du recrutement et que l'éventail des informations recueillies dans le cadre de ce processus est extrêmement restreint.

23. De son côté, le document conceptuel a constaté que le système judiciaire du Kosovo est influencé et vulnérable à divers groupes d'intérêt, à la politique et à d'autres facteurs externes. En outre, il y a un manque de professionnalisme dans le système judiciaire, parmi les juges et les procureurs.

24. Lors de leurs rencontres avec les rapporteurs, les interlocuteurs nationaux et internationaux ont noté que le principal défi du système judiciaire est l'accumulation massive d'affaires et les

¹² Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Amann c. Suisse*, n° 27798/95, 16 février 2000 ; *Chare née Jullien c. France*, n° 14461/88, 9 juillet 1991 ; *M.S. c. Suède*, n° 20837/92, 27 août 1997.

¹³ Voir par exemple CEDH, *Amann c. Suisse*, n° 27798/95, 16 février 2000 ; CEDH, *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, n° 62332/00, 6 juin 2006.

¹⁴ Ou de l'article 10 de la CEDH, si cette mesure était fondée sur une opinion qu'il ou elle avait précédemment exprimée. Voir CEDH, *Wille c. Liechtenstein*, n° 28396/95, 28 octobre 1999.

¹⁵ Cette disposition se lit comme suit : "2) Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique ou au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

¹⁶ Voir également le rapport de la Commission européenne sur le Kosovo 2021, disponible sur https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/kosovo-report-2021_en.

retards dans les procédures judiciaires qui entachent l'image publique du système judiciaire. Les affaires de propriété peuvent prendre entre 8 et 12 ans, un état de fait tout à fait inacceptable.

25. Cette situation semble être en partie due à la faiblesse et à l'inefficacité de la gestion du système judiciaire. Les tentatives du Conseil judiciaire du Kosovo pour résoudre ce problème n'ont pas donné les résultats escomptés. Le système actuel d'évaluation des juges ne semble pas être très efficace. En dépit des longs délais, tous les juges semblent recevoir de bonnes ou de très bonnes notes. Il n'y a pas ou très peu de mesures disciplinaires prises. Au cours des réunions, la délégation de la Commission a toutefois été informée que des mesures disciplinaires beaucoup plus sévères avaient été prises récemment, notamment par le Conseil judiciaire du Kosovo.

26. Il semblerait que les juges doivent respecter une norme de 24-26 affaires par mois. Il semble qu'il s'agisse d'une mesure purement quantitative et que les juges préfèrent traiter d'abord les affaires simples, laissant de côté les affaires plus complexes. À Pristina, la délégation de la Commission de Venise a été informée que ce problème était en train d'être traité par le biais d'une modification des critères de performance applicables.

27. Outre le manque évident d'efficacité et de professionnalisme, le système judiciaire du Kosovo pourrait également souffrir du problème de la corruption. Comme il ressort des discussions avec les parties prenantes nationales et avec les partenaires internationaux du Kosovo au cours des réunions, il semblerait que la corruption judiciaire existe au Kosovo, mais elle ne serait pas comparable à l'ampleur de la corruption qui a déclenché la nécessité d'un contrôle complet de tous les juges et procureurs dans d'autres pays.¹⁷

28. Les rapporteurs ont été informés par les autorités et les représentants de la société civile que la situation du système judiciaire était critique et que les autres recours avaient déjà été épuisés. Seul un évaluation de l'intégrité sur la base d'amendements constitutionnels pourrait remédier à cette situation. Le népotisme serait très répandu dans le système judiciaire, où des membres de la famille des juges et des procureurs à tous les niveaux sont employés à des postes de juges et de procureurs. Au sein du pouvoir judiciaire, des groupes d'intérêt se seraient formés et se soutiendraient mutuellement. Des critiques particulières ont été formulées à l'égard de cas de non-poursuites, de poursuites pour des crimes incorrects (par exemple, des lésions corporelles légères au lieu de tentatives de meurtre) ou de la préparation d'actes d'accusation qui auraient été délibérément rédigés de manière incohérente, garantissant ainsi leur échec au tribunal. La procédure de nomination du Procureur suprême semblait avoir comporté une série d'irrégularités. Cette affaire est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle.

29. En ce qui concerne la qualité des jugements, les rapporteurs ont été informés qu'il n'y avait que rarement des références à la Convention européenne des droits de l'homme ou à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, comme l'exige l'article 22 de la Constitution.

30. L'adoption de la nouvelle loi sur la responsabilité disciplinaire des juges en 2018 et l'augmentation substantielle des salaires des juges n'ont pas entraîné d'améliorations significatives. De nombreux juges et procureurs qui n'avaient pas passé le processus de filtrage en 2010 avaient en fait été réintégrés après 2013. Plus de 90 % des juges et des procureurs avaient une évaluation de performance "très bonne".

31. La promesse de mettre en place un processus d'évaluation de l'intégrité complet dans le système judiciaire était l'un des principaux objectifs du programme électoral 2021 du gouvernement lors des élections générales. Ce programme électoral a été soutenu par un résultat sans précédent, qui a été voté par 50,28% des électeurs et une grande majorité de la

¹⁷ Le Kosovo occupe le rang 87 dans l'indice de perception de la corruption de TI pour 2021, contre le rang 104 en 2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/ksv>. Les autorités soulignent toutefois que ce rang était celui de l'Albanie lorsque le contrôle de sécurité y a été introduit avec le soutien international.

population a soutenu l'évaluation de l'intégrité comme le montrent les récents sondages. Le gouvernement du Kosovo pense que les erreurs commises dans le processus de filtrage en Albanie, où la Cour constitutionnelle et suprême n'avait pas assez de juges pour fonctionner pendant une longue période, pourraient être évitées en veillant à ce que les juges et les procureurs qui ont été licenciés soient remplacés immédiatement.

32. Le Conseil judiciaire du Kosovo, quant à lui, a évoqué un certain nombre d'améliorations récentes, notamment la nomination récente de 49 nouveaux juges, qui a fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation positive de la transparence par les partenaires internationaux et des représentants de la société civile. Désormais, toutes les décisions de la Cour suprême sont également publiées afin de garantir la transparence. Le déploiement en cours du système de gestion des affaires CMIS/SMIL, projet¹⁸ soutenu par la Norvège, et le système e-Kosova ont apporté des améliorations significatives, notamment l'attribution aléatoire des affaires.

33. Selon le CJK, des mesures disciplinaires graves ont été prises (réduction des salaires, rétrogradation, licenciement dans certains cas) et une base de données répertoriant tous les cas disciplinaires a été créée. À Pristina, il y a effectivement un important arriéré d'affaires, mais celui-ci sera bientôt résorbé avec l'aide des juges nouvellement nommés. Le nombre d'affaires réglées par les juges a déjà augmenté. Récemment, quatre présidents de tribunaux ont été évalués. 953 jugements avaient été publiés à la fin du mois de mars 2022. Les normes de travail et les descriptions de poste des juges ont été révisées, ce qui permettra une meilleure responsabilisation. Les juges ont également bénéficié de formations spécifiques avec un soutien international. Cependant, le système judiciaire manque cruellement de financement.

34. En ce qui concerne les poursuites, 65 procureurs ont été évalués, sept nouveaux procureurs ont été nommés et 16 décisions disciplinaires ont été prises. Le logiciel SMIL a été étendu à la police pour faciliter la coopération. Le budget a été réduit de 10 %. Parfois, les preuves fournies par la police sont insuffisantes pour une mise en accusation correcte.

35. De l'avis du CCM, il n'y avait aucune raison de soumettre les juges et les procureurs qui avaient fait l'objet d'un contrôle suffisant à un nouveau contrôle. La vérification des juges dans les communautés serbes pourrait sérieusement mettre en danger les accords de Bruxelles, qui ont abouti à l'intégration de juges et de procureurs serbes dans le système judiciaire du Kosovo. Il n'était pas non plus nécessaire de procéder à une vérification des juges actuels en raison de la rotation rapide. Bientôt, 90 juges seront nouvellement nommés.

36. La délégation a également été informée que la préparation du cadre pour le processus d'évaluation actuellement envisagé n'a pas inclus toutes les parties prenantes et que le document conceptuel a été préparé au sein du ministère plutôt que par les parties prenantes et les experts, comme cela avait été le cas lors de la tentative avortée en 2019.

37. Le CJK et le CPK ont souligné que l'indice de l'Etat de droit 2021 du World Justice Project plaçait le Kosovo à la 60e place du classement de 139 juridictions, soit une place de plus haute que l'année précédente.¹⁹ Une évaluation de l'intégrité de tous les juges et procureurs ne serait donc pas justifié.

38. En résumé, les autorités et des représentants de la société civile identifient de graves dysfonctionnements dans le système judiciaire. Ils insistent sur le fait que d'autres voies ont déjà

¹⁸ https://www.coe.int/en/web/cepej/home/newsroom/-/asset_publisher/iJTVWYm3tmNw/content/cepej-key-performance-indicators-included-in-dashboards-for-courts-and-prosecution-in-kosovo?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcepej%2Fhome%2Fnewsroom%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_iJTVWYm3tmNw%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1.

¹⁹ <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf> Pour des informations sur les performances de l'appareil judiciaire du Kosovo, voir également le DASHBOARD à l'adresse <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjxhgKvqP33AhUhf0HHUDAAFoQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2Fkosovo-20210630-deliverable-2%2F1680a5df0&usq=AOvVaw2uIE192D0hxrj1TySDyrPk>.

été épuisées et que seul une évaluation de l'intégrité de tous les juges et procureurs peut remédier à la situation. Le CJK et le CPK, en revanche, soulignent qu'ils ont déjà pris récemment des mesures importantes pour remédier à ces dysfonctionnements. En outre, étant donné que les gouvernements successifs avaient promis l'introduction d'un contrôle effectif des juges et des procureurs, et que la population kosovare semble croire fermement que cela est nécessaire et qu'il y a un nouvel élan pour le faire. Il semble toutefois que le public ne comprenne pas bien ce que serait précisément l' "évaluation de l'intégrité".

2. Réforme en cours du Conseil des procureurs du Kosovo

39. Le présent avis doit également être considéré à la lumière des projets d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, sur lesquels la Commission a rendu deux avis (CDL-AD(2021)051²⁰ et CDL-AD(2022)006²¹). L'idée principale des projets d'amendements - tant l'original que la version révisée - était de réorganiser le CPK en réduisant la domination des procureurs dans cet organe et en renouvelant sa composition.

40. Le premier avis, adopté en décembre 2021, a formulé certaines recommandations clés qui ont été prises en compte dans un projet révisé. Le futur modèle du CPK proposé par le projet révisé - avec 3 procureurs élus par leurs pairs, le procureur général siégeant *d'office* et trois membres non professionnels - est globalement conforme aux normes, selon l'avis, compte tenu notamment du fait qu'un membre non professionnel est nommé par le médiateur. Les dispositions transitoires révisées sont plus respectueuses de l'inamovibilité des membres actuels du ministère public, puisque trois d'entre eux seront tirés au sort et resteront en fonction jusqu'à la fin de leur mandat. Toutefois, les avis avertissent que la majorité spéciale requise au sein du nouveau conseil pour prendre certaines décisions peut conduire à des obstacles, et qu'un mécanisme anti-blocage serait nécessaire.

41. La Commission a accueilli favorablement les amendements révisés. Ces amendements sont actuellement en instance devant l'Assemblée. Lorsqu'ils entreront en vigueur, le CPK aura une nouvelle composition et l'application du régime disciplinaire ordinaire devrait être facilitée. Les autorités ont fait remarquer que des changements similaires concernant le CJK ne pouvaient pas être adoptés au niveau de la loi ordinaire car la composition du CJK est régie directement par la Constitution.

3. Terminologie de la vérification

42. La Commission note qu'il existe une certaine ambiguïté au Kosovo en ce qui concerne la terminologie. Dans sa section intitulée "Clarifications concernant le terme "évaluation de l'intégrité" ("vetting"), le document conceptuel fait référence à l'ambiguïté du terme et explique également les difficultés rencontrées en langue albanaise. Le terme "évaluation de l'intégrité" ("vetting" semble être employé pour diverses mesures. Par exemple, le document conceptuel parle de "*vetting*" et d'évaluation continue inspirée du *vetting*". Certaines propositions / options présentées dans le document conceptuel auraient un impact beaucoup plus profond que les mécanismes passés ou actuels.

43. La proposition actuelle de réforme n'est pas une première tentative d'améliorer la qualité du système judiciaire au Kosovo.²² En 2010-2011, la Commission indépendante des juges et des procureurs (CIJP), un organe indépendant, faisant partie du CJK, selon la Constitution, avait pour mandat de décider de l'aptitude de tous les candidats à une nomination permanente en tant que juges et procureurs au Kosovo. Ce processus s'est concentré sur les candidats aux postes du

²⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2021)051, Kosovo - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo.

²¹ Commission de Venise, CDL-AD(2022)006, Kosovo - Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs.

²² Un rapport de Transparency International avait établi une augmentation de la corruption dans le système judiciaire <https://www.transparency.org/en/press/20101209-kosovo-level-of-corruption-increased-for-political-parties-the-jud>.

système judiciaire, en commençant par la Cour suprême jusqu'aux tribunaux municipaux.²³ Les déclarations faites par les candidats ont été vérifiées par rapport aux informations reçues de diverses sources. Le système actuel de vérification semble être un vestige de cet exercice.²⁴ Toutefois, selon le document conceptuel, le CJK et le CPK disposent d'unités de vérification administrative interne, mais il semble qu'elles fonctionnent sans base juridique appropriée.²⁵

44. Comme c'est souvent le cas dans les pays en transition, le renouvellement des juges semble être une réponse à ces problèmes. Cependant, une réforme plus globale et plus longue du secteur judiciaire peut s'avérer nécessaire, et le filtrage à lui seul n'est peut-être pas en mesure d'apporter des résultats rapides et visibles. Une évaluation d'intégrité classique, selon les définitions internationales exposées à la section II.A ci-dessus, ne suffirait pas à améliorer la situation du système judiciaire au Kosovo. Une combinaison de diverses mesures pourrait être nécessaire pour atteindre cet objectif. Les autorités du Kosovo conviennent que l'évaluation de l'intégrité serait un outil complémentaire, qui, associé à d'autres réformes du cadre juridique, permettrait d'améliorer la situation du système judiciaire.

C. Cadre constitutionnel

45. L'article 108 de la Constitution est consacré au Conseil judiciaire, qui doit *notamment* veiller à ce que *"les tribunaux du Kosovo soient indépendants, professionnels et impartiaux"*, et qui *"est chargé de recruter et de proposer des candidats à la nomination et au renouvellement du mandat des juges"*. Les propositions de nomination des juges, est-il ajouté, *"doivent être faites sur la base d'un processus de nomination ouvert, sur la base du mérite des candidats, et les propositions doivent refléter les principes d'égalité des sexes et la composition ethnique de la juridiction territoriale de la cour respective. Tous les candidats doivent remplir les critères de sélection prévus par la loi"*.

46. L'article 110 de la Constitution établit le Conseil des procureurs du Kosovo, qui *"veille à ce que toutes les personnes aient un accès égal à la justice"*, et *"recrute, propose, promeut, transfère, renomme et sanctionne les procureurs selon les modalités prévues par la loi"*. Comme pour les juges, *"les propositions de nomination des procureurs doivent être faites sur la base d'un processus de nomination ouvert, sur la base du mérite des candidats, et les propositions doivent refléter les principes d'égalité des sexes et la composition ethnique de la juridiction territoriale concernée"*.

47. L'article 84 de la Constitution sur les compétences du Président, prévoit que le Président :

- "(15) nomme et révoque le président de la Cour suprême de la République du Kosovo sur proposition du Conseil judiciaire du Kosovo ;*
- (16) nomme et révoque les juges de la République du Kosovo sur proposition du Conseil judiciaire du Kosovo ;*
- (17) nomme et révoque le Procureur général de la République du Kosovo sur proposition du Conseil des procureurs du Kosovo ;*
- (18) nomme et révoque les procureurs de la République du Kosovo sur proposition du Conseil des procureurs du Kosovo ;"*

48. Il semblerait que cette compétence présidentielle soit formelle, les décisions de fond étant prises au sein du CJK et du CPK.

²³ Tous les candidats ont dû passer un examen sur le code d'éthique. Au total, sur les 372 postes de juges annoncés, 274 juges ont été nommés, et 60 procureurs ont été nommés sur les 89 postes de procureurs annoncés (source Document conceptuel).

²⁴ La composition de l'appareil judiciaire du Kosovo évolue rapidement. Sur les 393 juges actuels, il ne reste que 133 juges issus du processus de 2010. Il semble que depuis lors, l'évaluation des juges est faite par une "loterie" dans une feuille Excel où 1/3 des juges sont tirés au sort pour être évalués l'année suivante.

²⁵ La loi n° 06/L-055 sur le CJK et le règlement 05/2016 sur le recrutement, l'examen, la nomination et la reconduction des juges ne semblent pas fournir un mandat légal pour l'unité de vérification du CJK et il semble y avoir un manque de clarté sur la façon dont les informations peuvent être obtenues et utilisées.

III. Document conceptuel - cinq options

49. Le document conceptuel contient une présentation détaillée des normes internationales applicables, y compris les avis de la Commission de Venise (chapitre 1.4), une étude comparative de la pratique internationale de l'évaluation de l'intégrité, notamment sur l'Albanie (chapitre 1.5). Cinq options de réformes sont présentées au chapitre 3. Le chapitre 4 identifie et évalue les impacts. Le chapitre 5 présente le processus de communication et de consultation. Le chapitre 6 évalue ensuite les cinq options selon les critères d'efficacité, d'efficacités et d'éthique.

50. Les cinq options présentées dans le document conceptuel sont les suivantes :

1. Option 1 - *Aucun changement, prévoyant le maintien du statu quo* (chapitre 3.1) ;
2. Option 2 - *Amélioration de la mise en œuvre et de l'application* du cadre juridique existant, *sans modification de la législation* (chapitre 3.2) ;
3. Option 3 - *Vérification des antécédents de tous les juges et procureurs par le biais de modifications législatives spécifiques*, grâce aux mécanismes existants au sein des conseils des juges et des procureurs (chapitre 3.3) ;
4. Option 4 - *Création d'un organe spécial de contrôle, c'est-à-dire par un mécanisme externe (contrôle ad hoc), et contrôle continu des performances, de l'intégrité et du patrimoine, par un mécanisme externe, par le biais de modifications constitutionnelles* (chapitre 3.4), et
5. Option 5 - *Mettre en œuvre un processus de contrôle par le biais d'amendements constitutionnels permettant une première vague de contrôle par un organe ad hoc, puis un contrôle continu des performances, de l'intégrité et de la richesse par le CJK et le CPK* (chapitre 3.5).

51. Dans son chapitre 7, le document conceptuel recommande la mise en œuvre de l'option 5 (évaluation de l'intégrité avec modifications constitutionnelles temporaires) et de l'option 3, comme alternative (évaluation de l'intégrité sur la base de modifications législatives uniquement).

52. Ces cinq options seront examinées et évaluées ci-dessous.

A. Option 1 - Aucun changement

53. Cette option consisterait simplement à poursuivre les mécanismes existants. D'emblée, le document conceptuel affirme cependant que ces mécanismes ne sont pas suffisamment efficaces : *"le principal problème est qu'en pratique, la responsabilité et l'intégrité de certains juges et procureurs ne sont pas au niveau que les normes juridiques de la République du Kosovo définissent comme nécessaire"* et *"les mécanismes existants sont assez généreux dans leurs évaluations des juges et des procureurs - et en tant que tels, injustes pour les juges et les procureurs qui font leur travail correctement"*. *"[L]es procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs aboutissent rarement à des sanctions, et même lorsque cela se produit, les sanctions sont très clémentes."*

54. La Commission de Venise convient qu'au vu des problèmes identifiés, tant en ce qui concerne les affaires individuelles que l'efficacité générale du système judiciaire, l'option 1 ne suffirait pas à améliorer l'état actuel des choses.

55. Tant le document conceptuel que les diverses réunions des rapporteurs avec les parties prenantes ont révélé de manière convaincante l'existence de problèmes graves au sein du système judiciaire du Kosovo. La Commission a pris connaissance de cas de poursuites insuffisantes et/ou de condamnations compromises de personnes qui seraient apparemment liées au crime organisé. Il semble également y avoir un problème plus large lié à la longueur excessive des procédures judiciaires en général et dans les affaires de propriété en particulier. Pris ensemble, ces problèmes semblent avoir conduit à une perte de confiance de la société

dans le système judiciaire. Cet état de fait doit certainement être abordé et la préparation du document conceptuel est une démarche louable pour traiter ces problèmes.

56. Compte tenu de ces problèmes, la Commission de Venise propose d'établir une distinction entre les cas individuels de mauvaise conduite judiciaire et les problèmes plus larges liés à l'inefficacité du système judiciaire, notamment la durée excessive des procédures, qui violent également l'article 6 de la CEDH, lequel, conformément à l'article 22 de la Constitution du Kosovo, est directement applicable au Kosovo, même si celui-ci n'est pas encore membre du Conseil de l'Europe ou partie à la Convention.

57. Les problèmes liés à la longueur excessive des procédures devraient être abordés par une combinaison de plusieurs approches. Un élément important à cet égard serait une numérisation complète des procédures judiciaires. Cela devrait inclure non seulement le travail interne au sein de l'appareil judiciaire et du ministère public, mais aussi les échanges avec les acteurs externes, les parties et leurs représentants légaux. Les échanges de documents originaux sous forme de papier devraient devenir l'exception plutôt que la norme.

58. À Pristina, la délégation de la Commission a été informée que certains juges refusaient d'utiliser les nouveaux outils informatiques. Il importe peu de savoir si cela est simplement lié à une aversion générale de certains à l'égard des nouvelles technologies de l'information ou si les personnes concernées voulaient éviter la transparence pour dissimuler un mauvais comportement. Un tel refus devrait être traité en profondeur par une combinaison de formations et de mesures disciplinaires, pouvant aller jusqu'à la révocation, pour les juges qui finissent par refuser les nouvelles méthodes de travail.

59. En cas de numérisation, il serait également nécessaire d'adapter et de réglementer les règles de procédure (codes) afin de permettre la nouvelle méthodologie de gestion des tribunaux. Cela devrait également être l'occasion de simplifier et de rationaliser d'autres aspects des procédures judiciaires. Il existe des précédents pour la mise en place de tels systèmes de gestion des procédures judiciaires et les gains d'efficacité sont énormes, y compris la réduction du temps d'audience nécessaire. Les documents peuvent être échangés en ligne, la progression des affaires peut être accélérée et les consentements déposés en ligne sans qu'il soit nécessaire d'allouer du temps au tribunal.

60. La Commission a également été informée que les procédures judiciaires sont transcrites manuellement et que cela utilise d'importantes ressources. Il semblerait plus facile d'enregistrer toutes les procédures et de mettre ces enregistrements à la disposition des parties au procès par le biais d'outils informatiques ou de sites restreints. Cela apporterait beaucoup plus de transparence et, en outre, serait beaucoup moins coûteux, une fois le système mis en place. En outre, la transcription automatique pourrait être utilisée pour identifier rapidement des passages spécifiques dans les enregistrements audio qui pourraient être consultés et écoutés par les parties et les juges.

61. Ces éléments, pris ensemble, pourraient être un moyen de fournir des niveaux de transparence jusqu'ici techniquement impossibles. Tous les jugements peuvent être rendus accessibles et sous une forme anonymisée, si nécessaire, lorsqu'ils sont saisis dans le système informatique, ce qui peut également faciliter la séparation des données personnelles dès le départ.²⁶ Ce large accès public est un moyen important de permettre un contrôle public du système judiciaire par la société civile et les médias. Et c'est ce contrôle qui constitue un mécanisme important de lutte contre la corruption. En outre, la publication des jugements peut révéler l'incompétence lorsque les jugements manquent systématiquement de raisonnement cohérent.

²⁶ CDL-AD(2021)031, Pays-Bas - Avis sur la protection juridique des citoyens, paragraphe 131.

62. Les salaires des juges ont été augmentés ces dernières années, ce qui a également un effet préventif important, car les juges ne se sentiront pas obligés de recourir à des pratiques de corruption lorsqu'ils seront en mesure de subvenir décentement aux besoins de leur famille.²⁷

B. Option 2 - Améliorer la mise en œuvre et l'exécution sans modification de la législation

63. Le document conceptuel propose comme option 2 *"la possibilité d'améliorer la situation actuelle par le respect intégral et approprié des obligations légales existantes, y compris la possibilité d'un soutien budgétaire plus important. Dans cette option, les interventions dans la législation secondaire, telles que l'actuelle directive sur la protection de l'environnement, ne sont pas considérées comme une solution. Les règlements CJK et CPK ne sont pas non plus prévisibles. La possibilité d'améliorer la situation actuelle uniquement par une amélioration de la mise en œuvre du cadre juridique actuel est largement limitée par le cadre juridique lui-même."*

64. Le document conceptuel souligne que les unités de vérification existantes au sein du CJK et du CPK fonctionnent sans base juridique appropriée. Alors que les lois sur le CJK et le CPK font référence à l'intégrité personnelle comme une exigence pour les juges et les procureurs et appellent à la vérification des données soumises par les candidats, ces lois ne fournissent pas de base juridique spécifique pour les unités de vérification existantes.

65. En outre, selon le document conceptuel, ces unités ne disposent pas de ressources humaines suffisantes. Il serait relativement facile d'y remédier, mais cela ne résoudrait pas le problème en l'*"absence d'un cadre juridique et réglementaire suffisant, qui établirait clairement leurs compétences et leurs autorisations, ainsi que l'éventail très restreint d'informations recueillies pour les candidats."* Et *"plus important encore, ces unités ne disposent pas de l'autorité légale et réglementaire nécessaire pour effectuer ce travail de manière régulière."*

66. Enfin, le document conceptuel identifie certains fonctionnaires de l'administration judiciaire qui ne sont pas couverts par les mécanismes existants en vertu de l'arrêt no. KO203/19 de la Cour constitutionnelle.

67. La Commission de Venise convient que ces unités de vérification devraient avoir une base juridique et réglementaire appropriée. Le simple fait d'augmenter la capacité des unités de vérification sans modifier la base juridique peut ne pas suffire à remédier aux problèmes identifiés. Les changements juridiques devraient également permettre d'inclure les fonctionnaires qui ne sont pas couverts par les mécanismes existants. Cependant, des changements juridiques supplémentaires pourraient bien être nécessaires.

68. Les déclarations de patrimoine constituent une mesure générale importante pour prévenir la corruption. Elles permettent d'établir une discordance entre les revenus et les biens des agents de l'État, y compris les juges et les procureurs. Pour que cet outil soit utile, les résultats des déclarations de patrimoine ne doivent pas seulement rester dans les archives ; en cas de divergences flagrantes entre les revenus et le patrimoine officiels des juges et des procureurs, il faut les examiner activement et prendre des mesures disciplinaires et/ou pénales en cas de mauvaise conduite. Les biens qui ne peuvent être justifiés doivent être saisis, selon des procédures équitables.

69. La Commission de Venise a toujours soutenu la spécialisation institutionnelle dans la lutte contre la corruption. Dans son avis de 2018, elle a également reconnu les *"avantages du recours à des procureurs spécialisés, associés à un contrôle judiciaire approprié, pour enquêter sur des domaines ou des infractions très particuliers, notamment la corruption, le blanchiment d'argent, le trafic d'influence, etc."* Les juges et les procureurs devraient relever de la compétence d'organes spécialisés dans la lutte contre la corruption qui s'appliquent à tous les agents de l'État,

²⁷ Il semble que les salaires des juges (environ 3000 €) soient assez élevés pour le niveau de vie au Kosovo.

y compris les juges et les procureurs. La Commission se félicite du fait que les autorités du Kosovo aient récemment demandé un avis sur le projet de loi n° 088/L-121 sur le bureau d'État pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés. Les résultats de ces réformes et le renforcement de l'Agence de lutte contre la corruption (AKA) pourraient également profiter à la lutte contre la corruption dans le système judiciaire.

70. Les irrégularités dans les déclarations de patrimoine des juges et des procureurs identifiées par l'AKA ne doivent pas rester dans les mémoires mais conduire automatiquement à des procédures disciplinaires effectives contre les personnes concernées.

C. Option 3 - Développement du processus de filtrage et évaluation continue de la performance, de l'intégrité et du contrôle du patrimoine par le biais de modifications juridiques

71. L'option 3 prévoit la création d'un mécanisme spécial *ad hoc* pour un "processus d'évaluation en termes de compétences et de performances professionnelles, d'intégrité et de richesse de tous les juges, procureurs et fonctionnaires occupant des postes de direction au sein du système judiciaire. Ce processus est censé se dérouler dans une période provisoire de cinq (5) ans, à partir du moment où les mécanismes fonctionnent".

72. Avec l'aide et sur la base d'accords avec des organismes internationaux, deux groupes de juges et de procureurs respectivement évalueraient l'intégrité des juges et des procureurs. Chacun de ces quatre panels serait composé d'un membre non professionnel et de deux juges ou procureurs respectivement. Ces panels évalueraient l'intégrité du candidat ou du juge ou procureur en exercice. Un conseil de surveillance indépendant servirait de deuxième instance et la Cour suprême de dernière instance.

73. Toutefois, les Conseils des juges et des procureurs (et finalement le Président du Kosovo) resteraient compétents pour la décision finale de révocation, en vertu des dispositions constitutionnelles existantes : "...selon la définition constitutionnelle, les organes compétents pendant le processus d'évaluation de l'intégrité continueront à rester l'instance qui décide de la carrière d'un juge/procureur. Les panels n'émettent pas de décisions contraignantes mais des 'évaluations' qui sont mises à la disposition du Conseil compétent pour la prise de décision, et si nécessaire, les panels recommandent également les mesures à prendre à l'encontre du candidat." En conséquence, "la proposition de révocation est faite par le Conseil de la magistrature, [ou] le Conseil du parquet et la révocation est faite par le Président. Alors qu'en deuxième instance, la Cour suprême agit en fonction du recours contre la décision de révocation. La décision de la Cour suprême sur la légalité de la décision de révocation d'un juge ou d'un procureur est définitive et produit un effet juridiquement contraignant pour les parties. "

74. Comme il n'y a pas de changement constitutionnel, la révocation des juges et des procureurs ne peut être fondée que sur les motifs constitutionnels existants : la commission d'une infraction pénale grave et le manquement grave aux devoirs des juges (article 104, paragraphe 4, de la Constitution) et des procureurs (article 109, paragraphe 6, de la Constitution). Selon l'option 3, une évaluation négative serait considérée comme constituant un manquement grave aux devoirs. Il semble que cela pourrait concerner à la fois des problèmes de manque d'intégrité et de manque de professionnalisme.

75. Les membres du CJK et du CPK seraient également soumis au contrôle, mais - comme pour d'autres parties du système judiciaire - de manière échelonnée afin de garantir que les conseils conservent leur quorum décisionnel en cas de licenciement d'un ou plusieurs de leurs membres. L'idée semble être que le processus de vérification ne commence que lentement, en raison de la résistance initiale possible des conseils dans leur composition actuelle.

76. Le document conceptuel lui-même identifie les inconvénients possibles de cette option : "...l'incapacité des mécanismes eux-mêmes à prendre des décisions sur les mesures à imposer

aux sujets de l'évaluation de l'intégrité et la nécessité que chaque évaluation et recommandation soit soumise à la libre décision des Conseils, peuvent limiter le succès de ce processus." Et "la décision finale pour tous les membres du mécanisme reste du ressort des Conseils eux-mêmes, dont les membres ne sont pas, à ce stade, soumis au évaluation de l'intégrité."

77. En conclusion, "*[c]ette option envisage la conduite d'un processus de filtrage continu tout en maintenant les pouvoirs des Conseils [judiciaires et de poursuite] dans le cadre constitutionnel actuel. Ainsi, l'option tente de maximiser les possibilités de mener un processus de filtrage au sein des Conseils en tant qu'autorités décisionnelles tout en essayant de garantir une sorte d'indépendance des mécanismes de filtrage au sein de ces Conseils.*

78. Le document conceptuel prévoit "*un démarrage plus difficile et des résultats peut-être plus lents" mais envisage "un investissement dans le développement à long terme de la capacité des Conseils à gérer des processus de contrôle réguliers et continus. Les leçons tirées du début de ce processus resteraient au sein des institutions et pourraient ouvrir la voie à des améliorations continues des processus au cours des prochaines décennies. ... Toutefois, le coût de cette option par rapport à l'efficacité et aux attentes de l'opinion publique et des parties prenantes concernées est très élevé."*

79. La Commission de Venise note que la mise en place d'un système de contrôle *ad hoc* aussi complexe aurait un coût élevé et, comme le souligne le document conceptuel, les résultats finaux dépendraient largement de la volonté et de la capacité des conseils des juges et des procureurs existants à soutenir la réforme. Le document conceptuel n'indique pas clairement pourquoi un contrôle général de tous les juges et procureurs établissant des organes de contrôle *ad hoc* est nécessaire si une partie importante du problème est liée à une application inefficace de la législation et à des lacunes dans les organes existants.

80. Au cours des réunions, les rapporteurs ont appris que le CJK et le CPK ont participé aux réunions du groupe de travail chargé de préparer le document conceptuel, mais qu'ils n'ont pas pu participer à la rédaction de ce document. Au contraire, ils se sont sentis exclus de ce processus,²⁸ et ils se sont plaints que le document conceptuel ne leur avait même pas été officiellement transmis pour qu'ils puissent le commenter. Les autorités insistent sur le fait que la contribution des conseils a été incluse dans le document conceptuel et que les représentants des conseils se sont félicités de l'intégration des normes internationales relatives aux droits procéduraux dans le document conceptuel.

81. En tout état de cause, la Commission de Venise recommande de rechercher le soutien des Conseils avant d'adopter de tels changements dans le cadre de l'option 3. Il semble fondamentalement nécessaire que le concept final de l'évaluation de l'intégrité soit préparé sur la base d'un dialogue sincère et en étroite coopération avec toutes les parties prenantes, le ministère, le CJK, le CPK, ainsi qu'avec la société civile et les juristes.

82. En ce qui concerne les données collectées, il est positif que le document conceptuel exclut de s'appuyer simplement sur des questions de fond découlant de jugements antérieurs. Une décision judiciaire ne serait prise en compte que si elle "*présente une justification étrange et déficiente, de sorte qu'il en résulte un manque d'équité et d'impartialité". Cette évaluation, s'il est allégué que le juge n'a pas fait preuve de professionnalisme en rendant une décision particulière, ne peut se faire en appliquant une 'formule générale'".* La Commission de Venise est d'avis que des jugements (ou des mises en accusation) répétés sans arguments juridiques suffisants peuvent effectivement constituer un motif de procédure disciplinaire. Dans ce cas, la question se pose de savoir si ces jugements doivent être rouverts. Il convient d'éviter une réouverture à grande échelle de la chose jugée et de ne rouvrir les affaires que lorsqu'il existe des preuves de corruption.

²⁸ D'autre part, les autorités soulignent que, dans son rapport annuel 2021, le CCM a indiqué qu'il avait participé activement à l'examen du projet de document conceptuel (rapport annuel, page 12).

83. Toutefois, pour leurs évaluations, les jurys prendraient en compte *"les connexions/affiliations politiques ou autres groupes d'intérêt du candidat, qui influencent leur prise de décision, et d'autres informations recueillies sur le terrain"*. Cette source d'information semble toutefois mal définie, les *"autres informations recueillies sur le terrain"* étant particulièrement vagues. La Commission de Venise recommande de définir plus clairement les sources d'information. Il est également important d'aborder la question de savoir quel type d'information (documents, déclarations de témoins, etc.) peut être utilisé pour le contrôle, et quels sont les pouvoirs dont disposent les organes de contrôle pour collecter ces informations (pouvoir de perquisition et de saisie, collecte de déclarations de témoins sous serment, etc.)

84. Enfin, une autre source de données à collecter est la vérification du patrimoine. Les déclarations de patrimoine sont certainement très importantes pour garantir l'intégrité des agents de l'État, y compris les juges et les procureurs. Toutefois, le document conceptuel n'aborde pas la question de savoir pourquoi l'examen des déclarations de patrimoine ne pourrait pas être effectué dans le cadre d'un système général, applicable à tous les agents de l'État. Lorsque des richesses inexplicables sont détectées par ces organes, les procédures habituelles pourraient s'appliquer.

85. Le document conceptuel mentionne également la possibilité que des juges et des procureurs démissionnent avant d'être soumis au contrôle. Il le fait dans la perspective d'une éventuelle nouvelle candidature de ces personnes à un poste (auquel cas elles devraient se soumettre au contrôle). Toutefois, il convient de prendre en compte une question plus large, à savoir le sentiment général d'insécurité qui imprègne un système judiciaire en cours de (re)vérification complète. Les juges et les procureurs corrompus ou incompetents ne sont pas les seuls à pouvoir démissionner. Souvent, les juges et les procureurs dont les antécédents sont impeccables éviteront simplement un examen invasif de leur vie privée en démissionnant avant le contrôle. Cette démission des "bons" juges et procureurs peut entraîner une grave perte de capacité humaine dans le système judiciaire, qui est difficile à combler par des personnes nouvellement recrutées, qui peuvent avoir un dossier impeccable simplement parce qu'elles n'ont jamais eu l'occasion de devenir corrompues.

86. La Commission est d'avis qu'une réforme qui dépend de la coopération active d'un organe constitutionnel doit être élaborée en coopération avec cet organe. Il n'est pas certain que les investissements élevés - et les attentes suscitées - par la mise en place d'un tel nouveau système de contrôle puissent être justifiés si les organes de décision ne sont pas suffisamment associés au processus d'élaboration de cette réforme. Par conséquent, la Commission recommande qu'avant de décider et de mettre en œuvre l'option 3, le CJK et le CPK soient associés au processus de préparation de la réforme et "embarqués".

D. Option 4 - Effectuer le processus d'évaluation de l'intégrité et le contrôle continu des performances, de l'intégrité et de la richesse avec des modifications constitutionnelles .

87. L'option 4 prévoit un contrôle par un mécanisme spécial, comme dans l'option 3, mais la décision de licenciement ne serait pas prise par le CJK et le CPK respectivement, mais directement par les organes de ce nouveau mécanisme. Les membres de la CJK et du CPK seraient également soumis à cet examen, mais ils ne seraient pas chargés de décider des licenciements, y compris ceux de leurs propres membres. La révocation finale continuerait d'être décidée par le Président du Kosovo, mais la proposition viendrait des panels d'évaluation.

88. Alors que le filtrage prévu par l'option 3 devrait se fonder sur le motif constitutionnel de "manquement grave aux devoirs" des articles 104, paragraphe 4, et 109, paragraphe 6, de la Constitution, les amendements constitutionnels introduiraient le "refus de passer le filtrage" comme motif spécifique de licenciement.

89. La composition générale des panels de d'évaluation (ici, trois panels pour les juges, deux pour les procureurs) serait la même que celle décrite dans l'option 3 ci-dessus. Les appels seraient entendus par un panel d'appel, composé de cinq juges. La procédure est envisagée pour être conforme aux articles 6 et 13 de la CEDH.

90. La composition des panels et du mécanisme d'appel est une question clé : *" Le processus de sélection des membres du mécanisme se fera en coopération entre l'Assemblée et le Président. La procédure de sélection et le mode de suivi de la sélection, mais aussi la mise en œuvre de l'évaluation de l'intégrité et du contrôle continu, seront déterminés par la loi. L'objectif du groupe de travail chargé de rédiger le présent document conceptuel est que l'ensemble du processus soit contrôlé par un organe mixte, comprenant également des partenaires internationaux. Les membres du mécanisme feront l'objet d'un contrôle préalable par un organe bénéficiant d'une assistance internationale." "Le Bureau du Président conclura un accord avec une institution/organisation internationale pour mener à bien l'évaluation de l'intégrité des candidats aux membres des mécanismes. Les noms proposés qui passent l'examen, ainsi que la justification des propositions, seront soumis à l'approbation du Président. Après approbation par le Président, les noms des membres de ces mécanismes seront envoyés à l'Assemblée pour approbation."*

91. Une fois la "première vague" de filtrage des juges et procureurs en exercice terminée, le nouveau mécanisme resterait en place sous l'autorité des nouvelles dispositions constitutionnelles: *" après l'achèvement de l'évaluation de l'intégrité, le mécanisme de vérification sera transformé en un mécanisme de contrôle continu des performances, de l'intégrité et de la richesse. "*

92. Les données recueillies sont similaires à celles de l'option 3. Les remarques faites ci-dessus s'appliquent.

93. Avant de supprimer les compétences de la CJK et du CPK, une réforme approfondie de la législation existante pourrait être envisagée afin de pouvoir vérifier l'intégrité des membres de la CJK et du CPK. Cette réforme devrait certainement aller plus loin que celle envisagée dans le cadre de l'option 2. Notamment, un système unifié de contrôle des déclarations de patrimoine devrait être envisagé et les mécanismes disciplinaires existants devraient être renforcés, ainsi que la CJK et le CPK. Au cours des réunions, ils se sont montrés ouverts à la réforme et ont souligné que des procédures disciplinaires avaient récemment abouti à des licenciements.²⁹

94. Il est vrai que les amendements constitutionnels supprimeraient la nécessité de parvenir à un accord avec le CJK et le CPK en place. Toutefois, il ne semble pas établi qu'une réforme des mécanismes existants ne puisse être réalisée dans le cadre d'un dialogue - critique - avec ces institutions. Avant d'envisager un contrôle à grande échelle, impliquant des coûts élevés et l'inévitable perturbation du système judiciaire, des formes de réforme plus douces devraient être explorées. Des changements constitutionnels pourraient bien sûr constituer le remède final si une telle réforme ne pouvait être mise en œuvre efficacement. Il est toutefois peut-être trop tôt pour renoncer à l'impact potentiel des réformes législatives et réglementaires.

95. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer ou de vérifier l'ampleur des incidents allégués dans le système judiciaire du Kosovo (par exemple, l'absence délibérée de poursuites, les mises en accusation incorrectes, l'inaction pour offrir une protection, etc.) et s'il s'agit de cas isolés ou de problèmes systémiques de corruption dans le système judiciaire. Dans tous les cas, il est nécessaire de faire la distinction entre les cas d'incompétence professionnelle, qui peuvent être traités éventuellement par la formation et les procédures disciplinaires ordinaires, et les cas

²⁹ Selon les informations fournies par le CJK, 43 procédures disciplinaires ont été effectuées depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs jusqu'au 31 décembre 2021. Dans sept cas, le salaire des juges a été réduit de 10 à 30 % et pour des périodes allant de trois à six mois. Il y a eu sept "avertissements" non publics et cinq publics. Un juge a été transféré à un tribunal de base et quatre juges ont été suspendus.

d'actes délibérés et malveillants, liés à une absence d'intégrité, qui pourraient être traités, s'ils sont répandus, par le biais d'un contrôle.

96. En tout état de cause, les mandats des juges et des procureurs concernés sont protégés par la Constitution du Kosovo, qui prévoit l'application directe de la Convention européenne des droits de l'homme. Toute interférence avec ces droits doit être proportionnée et un test strict de nécessité sera requis. Par conséquent, plutôt qu'une vérification de tous les juges et procureurs, des contrôles d'intégrité des membres actuels et futurs des conseils des juges et des procureurs, des présidents de tribunaux et des procureurs en chef, seraient plus adaptés à ces limitations. Une telle procédure serait également beaucoup moins perturbatrice pour le système judiciaire et nécessiterait beaucoup moins de ressources budgétaires.

E. Option 5 - Mise en œuvre d'un processus de filtrage avec des amendements constitutionnels permettant à la première vague de filtrage d'être menée par un organe *ad hoc*, puis le contrôle continu des performances, de l'intégrité et de la richesse par le CJK et le CPK .

97. L'option 5 serait très similaire à l'option 4, mais le mécanisme de filtrage ne serait que temporaire : *"la mise en place d'un mécanisme de filtrage par le biais de changements constitutionnels avec un mandat temporaire devant prendre fin à l'issue de la première période de vérification. Le processus de vérification serait alors transféré au Conseil judiciaire du Kosovo (CJK) et au Conseil des procureurs du Kosovo (CPK). Les membres du Conseil judiciaire du Kosovo et du Conseil des procureurs du Kosovo, le procureur général, tous les juges et les procureurs, les administrateurs des tribunaux, les directeurs du secrétariat du Conseil, le directeur de l'unité d'inspection judiciaire, ainsi que d'autres fonctionnaires travaillant dans les tribunaux et les bureaux des procureurs seraient soumis au processus de vérification.*

98. Le mécanisme (panels/appels) serait similaire à celui mis en place dans le cadre de l'option 4. La plupart des arguments présentés dans le cadre de l'option 4 sont donc également valables pour l'option 5. La principale différence réside dans le fait que le nouveau mécanisme serait démantelé après une première phase de cinq ans et que les pouvoirs disciplinaires - et de licenciement - seraient restitués à la CCM et au CPK.

99. Dans son avis provisoire sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au système judiciaire albanais, la Commission de Venise a examiné la question de la durée du processus de contrôle unique. La Commission y voyait un "risque de transformer le processus d'évaluation de l'intégrité en un arrangement permanent de facto, parallèle aux mécanismes ordinaires de responsabilité. Les projets d'amendements devraient préciser qu'une fois qu'un juge en exercice a franchi l'étape de l'évaluation de l'intégrité, sa responsabilité est régie par les règles ordinaires contenues dans la Constitution et dans la législation d'application".³⁰ La Commission de Venise est d'avis que les organes de contrôle *ad hoc* devraient avoir une tâche strictement limitée à un contrôle unique. Une fois cette tâche terminée, il est également nécessaire de prévoir un environnement stable pour le travail judiciaire.

F. Projet d'amendements constitutionnels

100. La ministre de la Justice a demandé l'avis de la Commission de Venise, notamment sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs à l'option 5 (CDL-REF(2022)006). Le 18 mai 2022, le vice-ministre de la Justice, Mme Nita Shala, a soumis des amendements constitutionnels révisés pour avis (CDL-REF(2022)023). La Commission de Venise fait les commentaires suivants concernant ces projets d'amendements.

³⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2015)045, Avis provisoire sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs au système judiciaire de l'Albanie, para. 102,

101. Il convient de souligner que les amendements constitutionnels originaux étaient très détaillés et énonçaient un certain nombre d'éléments de procédure qui devraient normalement être régis par le droit commun. Les constitutions ne devraient pas contenir de dispositions procédurales détaillées, mais seulement énoncer des principes de base et établir les pierres angulaires des institutions, éventuellement mais pas essentiellement, notamment leur composition et leurs principales fonctions. Une vérification de tous les juges et procureurs, contournant ou modifiant les pouvoirs du CJK et du CPK en matière de discipline et de révocation, ne pourrait être entreprise que si elle était étayée par des amendements constitutionnels.

102. Comme indiqué ci-dessus, la Commission de Venise considère qu'une réforme du système judiciaire au Kosovo est effectivement nécessaire, mais elle estime également que de grandes parties de cette réforme peuvent être adoptées au niveau du droit commun.

103. Un vetting ou des contrôles d'intégrité introduits pourraient être limités aux membres du CJK et du CPK qui exercent un pouvoir disciplinaire sur les autres membres des juges et des procureurs. Ces mesures devraient être strictement proportionnées. Tout amendement constitutionnel devrait donc viser à une invasion minimale des compétences du CJK et du CPK tout en atteignant l'objectif de réforme du système judiciaire.

104. Dans un tel cadre de filtrage et de contrôle d'intégrité, les amendements constitutionnels ne devraient régler que les pierres angulaires d'un système de filtrage, telles que la composition et les pouvoirs des organes d'évaluation. Les autres dispositions devraient être adoptés en tant que loi ordinaire.

1. Amendements constitutionnels révisés

105. Les amendements constitutionnels révisés (CDL-REF(2022)023) sont beaucoup plus courts et se concentrent sur les principaux éléments des compétences et de la composition des organes de contrôle, ce qui est positif. Les projets d'amendements aux articles 104 (4a) et 109 (6a) de la Constitution définissent le motif de révocation "manquement grave aux devoirs" comme incluant les cas où le juge ou le procureur "a été noté avec des performances insuffisantes, ou a été trouvé comme ayant une richesse injustifiable, ou une intégrité vulnérable, ou a commis des infractions disciplinaires graves, comme réglementé par la loi."

106. Ces deux amendements constitutionnels faciliteraient également la révocation des juges ou des procureurs qui fournissent des déclarations de patrimoine irrégulières. Leur révocation pourrait être déclenchée par l'Agence anti-corruption (et décidée par le CJK et le CPK, éventuellement après leur évaluation de l'intégrité). Cela ne dépendrait pas d'un contrôle de tous les juges et procureurs.

107. Les projets d'articles 163 à 168 établissent un système de contrôle général de tous les juges et procureurs appelé évaluation transitoire. L'évaluation transitoire durerait cinq ans mais pourrait être prolongée de deux ans. Une autorité d'évaluation transitoire (TEA) serait établie, composée de panels d'évaluation, d'un panel d'appel et d'un secrétaire. Ils seraient tous élus par l'Assemblée à la majorité des 2/3.

108. Les panels d'évaluation seraient composés de deux juges / procureurs respectivement et d'un membre non professionnel, composé *ad hoc* pour chaque affaire. Le panel d'appel serait composé de cinq membres. La coopération avec les institutions internationales est une possibilité. À Pristina, la délégation de la Commission a été informée que la participation internationale à la sélection des membres du TEA est clairement l'intention des autorités.

109. La Commission de Venise se félicite que les projets d'amendements révisés soient plus concis que la première série de projets d'amendements. La majorité qualifiée pour l'élection des membres de l'AET est positive. L'évaluation transitoire porterait sur les performances, la richesse

et l'intégrité. Toutefois, afin de prévoir une réforme proportionnée et de limiter les perturbations du système judiciaire, la Commission de Venise recommande de limiter l'évaluation transitoire aux membres de la CJK et du CPK, aux présidents des tribunaux et aux procureurs en chef. Cette évaluation devrait porter uniquement sur l'intégrité (y compris la richesse inexplicable) et non sur la performance, qui n'est pas un motif admissible de l'évaluation de l'intégrité. En outre, il ne s'agit pas d'une question pertinente pour les membres des conseils.

2. Amendements constitutionnels originaux

110. Bien qu'ils aient été remplacés par un ensemble révisé de projets d'amendements constitutionnels, le présent avis examine aussi brièvement les projets d'amendements antérieurs, car les dispositions procédurales détaillées qui figuraient dans ces amendements sont susceptibles de faire partie d'un projet de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels révisés plus courts (voir ci-dessus).

111. En raison des pouvoirs étendus accordés aux organes de contrôle, les projets d'amendements constitutionnels originaux, tels qu'ils ont été présentés, ne peuvent pas être adoptés en tant que loi ordinaire car cette loi serait manifestement en contradiction avec les articles 85, 108 et 110 de la Constitution. Si les projets d'amendements constitutionnels étaient adoptés comme loi ordinaire, ils devraient être accompagnés d'un court amendement constitutionnel établissant la composition et les pouvoirs du mécanisme de contrôle, l'Autorité d'évaluation transitoire (AET).

112. En ce qui concerne la composition de l'AET, selon le projet d'article 165 de la Constitution, le Président organise le recrutement (article 165 (1)) et le Parlement élit les membres de l'AET à la majorité simple (article 165 (5)). Cependant, l'élection des membres de l'AET à la majorité simple crée un danger de politisation. Dans tous les cas, le problème de l'œuf et de la poule demeure. Qui vérifierait l'intégrité des membres de la nouvelle AET ? Une majorité qualifiée pour l'élection des membres de l'AET, combinée à la contribution de la société civile, pourrait faire partie de la solution.

113. En vertu du projet d'article 166 de la Constitution, le panel d'évaluation transitoire (TEV) prendrait des décisions sur la rétrogradation et la formation obligatoire, mais ne ferait que des propositions de révocation. Qui révoquerait un juge/procureur sur une telle proposition ? En vertu de l'article 84 de la Constitution, c'est le Président qui nomme les juges et les procureurs sur proposition du CJK et du CPK respectivement. Une chaîne procédurale claire, de la proposition à la décision, devrait être établie dans l'amendement constitutionnel. Les projets d'amendements n'envisagent pas de modifier l'article 84 de la Constitution.

114. Dans le même ordre d'idées, le système d'appel reste flou. Les recours devant la chambre d'appel sont dirigés contre une "décision" d'une chambre. Cela signifie-t-il qu'il n'y a pas de recours contre une "proposition" de licenciement et seulement contre une décision finale du Président ?

115. La composition de la formation d'appel reste floue car les amendements constitutionnels renvoient à la loi ordinaire pour sa composition. Or, cette composition est l'une des dispositions qui devrait être réglée au niveau constitutionnel.

116. Le projet d'article 175 fait également référence à la publication des "décisions". Cela signifie-t-il que les "propositions" ne sont pas publiées ? Seule la décision finale (du Président du Kosovo) est-elle publiée (et susceptible de recours) ?

117. L'article 174.4 exclut les recours devant les tribunaux ordinaires. Existe-t-il une possibilité de recours devant la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 113 (7) de la Constitution contre une " *violation par les autorités publiques de leurs droits et libertés individuels garantis par la Constitution* " ? (par exemple, le droit à la participation politique, à un procès équitable, etc). Cette

disposition exige l'épuisement préalable de toutes les voies de recours légales. Cela inclurait probablement un recours devant le comité d'appel.

IV. Conclusion

118. Le ministre de la Justice du Kosovo a demandé un avis sur le document conceptuel très détaillé relatif à la sélection des juges et des procureurs (CDL-REF(2022)006). Ce document expose les raisons pour lesquelles il est nécessaire de réformer le système judiciaire au Kosovo et propose cinq options pour résoudre les problèmes identifiés. La Commission de Venise se félicite que le document conceptuel comprenne une section importante sur l'expérience comparative en matière d'évaluation d'intégrité. Il y a cependant un manque de clarté, concernant la terminologie, par exemple, le document conceptuel propose l'introduction du "évaluation de l'intégrité" comme un processus ponctuel *ad hoc*, mais il se réfère aussi aux mécanismes de recrutement et de discipline existants comme "évaluation de l'intégrité".

119. Les cinq options vont de l'absence d'action spécifique au renforcement des mécanismes existants, en passant par les amendements juridiques et enfin les amendements constitutionnels. Dans le cadre de cette dernière option, le ministre de la Justice a également demandé à la Commission de Venise de donner son avis sur les projets d'amendements constitutionnels (CDL-REF(2022)006 et CDL-REF(2022)023).

120. À la lumière du document conceptuel, d'autres rapports et des réunions des rapporteurs avec les parties prenantes, la Commission convient que l'option 1 - ne prendre aucune mesure - ne suffirait pas à améliorer l'état actuel des choses. La Commission de Venise propose d'établir une distinction entre les cas individuels d'inconduite judiciaire et les problèmes plus généraux liés à l'inefficacité du système judiciaire, notamment la durée excessive des procédures. Ces derniers semblent nécessiter des mesures différentes comme remède, notamment aussi des mesures techniques (IT)³¹ et une réforme des procédures judiciaires.

121. Le document conceptuel expose de manière convaincante que des changements juridiques sont justifiés, et l'option 2 fait référence à certains d'entre eux. Par exemple, les mécanismes de vérification devraient avoir une base juridique et réglementaire appropriée. Les modifications juridiques devraient également permettre d'inclure les fonctionnaires judiciaires, y compris le personnel d'appui, qui ne sont pas couverts par les mécanismes existants. La Commission est d'avis que d'autres modifications juridiques pourraient être justifiées, notamment en ce qui concerne l'utilisation active des déclarations de patrimoine des juges et des procureurs (ainsi que d'autres fonctionnaires) pour identifier d'éventuels cas de corruption et prendre des mesures dans ces cas. L'agence de lutte contre la corruption devrait disposer de ressources suffisantes pour son travail et elle devrait avoir la possibilité - et l'obligation - d'engager des procédures disciplinaires contre les juges ou les procureurs qui fournissent des déclarations de patrimoine irrégulières.

122. La Commission note également qu'une réforme du Conseil des procureurs du Kosovo est en préparation et que le ministre de la Justice a demandé un avis de la Commission de Venise sur cette question. Le ministre de la Justice a également demandé un avis à la Commission de Venise sur la confiscation civile des biens acquis illégalement, ce qui rendrait le système de déclaration de patrimoine plus efficace. Les résultats de ces réformes devraient être pris en compte lors de l'examen des amendements constitutionnels.

123. En ce qui concerne l'option 3, des organes spéciaux de contrôle seraient créés, mais les conseils des juges et des procureurs existants conserveraient le pouvoir de recommander la révocation des juges et des procureurs au Président du Kosovo. Le document conceptuel n'indique pas clairement pourquoi il est nécessaire de procéder à un contrôle général de tous les juges et procureurs en créant des organes de contrôle *ad hoc* si une partie importante du

³¹ CDL-AD(2021)043, Chypre - Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, paragraphe 9.

problème est liée à l'application inefficace et aux lacunes de la législation relative aux organes existants. La Commission de Venise recommande d'entamer un dialogue approfondi avec les Conseils avant d'adopter de tels changements. Sans leur soutien actif, l'option 3 n'est pas susceptible d'atteindre les résultats escomptés.

124. L'option 4 envisage également la création d'organes spéciaux de contrôle sur une base permanente, mais sur la base d'amendements constitutionnels. La Commission recommande d'introduire un système de contrôle complet de tous les juges et procureurs, à un niveau purement législatif (option 3) ou sur la base de modifications constitutionnelles, uniquement après que d'autres voies, des réformes juridiques et institutionnelles, incluant éventuellement des contrôles d'intégrité des membres du CJK et du CPK, ont été mises en œuvre et évaluées et se sont avérées infructueuses.

125. L'option 5 envisage de créer des organes spéciaux de contrôle sur une base temporaire (pendant cinq ans), également sur la base d'amendements constitutionnels. Après cette période, le pouvoir de recommander la révocation des juges et des procureurs serait rendu au CJK et au CPK.

126. L'option 5 soulève ses propres difficultés, et la Commission de Venise estime que les projets d'amendements constitutionnels qui ont été préparés dans le cadre de l'option 5, même dans leur version abrégée révisée, vont trop loin en prévoyant une évaluation de l'intégrité pour tous les juges et procureurs. Les amendements constitutionnels, le cas échéant, ne devraient prévoir des contrôles d'intégrité que pour les membres du CJK et du CPK, les présidents des tribunaux et les procureurs en chef.

127. Idéalement, les amendements constitutionnels ne devraient établir que l'engagement d'un État envers un principe, ou envers l'aspiration ou l'éthique qu'un pays cherche à inscrire dans ses lois. Cela faciliterait ensuite l'adoption de mesures relatives à la composition et aux pouvoirs des organes de contrôle et de leur cadre, qui seraient définies ailleurs dans la législation et la réglementation. D'autre part, la Commission reconnaît que, dans ce cas, le même projet original d'amendements constitutionnels ne pourrait pas être entièrement adopté sous la forme d'une simple loi sans fondement constitutionnel. En tant que loi autonome, ces dispositions devraient être accompagnées d'un amendement constitutionnel (plus court), sinon elles seraient en contradiction avec les articles 85, 108 et 110 de la Constitution. L'élection des membres de l'AET à la majorité parlementaire simple entraînerait un risque de politisation. Cet aspect a été pris en compte dans les amendements constitutionnels révisés.

128. En résumé, la Commission de Venise recommande d'introduire des changements législatifs qui amélioreraient le système actuel de discipline judiciaire, dans le prolongement de l'option 2, notamment en renforçant le système des déclarations de patrimoine et les unités de contrôle au sein de la CJK et du CPK. Des modifications constitutionnelles ne devraient être envisagées que pour étayer les contrôles d'intégrité des membres de la CJK et du CPK, des présidents de tribunaux et des procureurs en chef.

129. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure les incidents dans le système judiciaire dont sa délégation a été informée sont répandus et s'ils concernent des juges et des procureurs individuels ou une grande partie d'entre eux. En tout état de cause, il est nécessaire de distinguer les cas d'incompétence professionnelle, qui peuvent être traités par la formation, des cas d'actes malveillants délibérés, qui peuvent être traités par l'évaluation de l'intégrité.

130. La Commission de Venise considère qu'une réforme du système judiciaire au Kosovo est effectivement nécessaire et que cela peut impliquer une forme d'évaluation effective de l'intégrité. La Commission est toutefois d'avis que de nombreux éléments d'une telle réforme peuvent être adoptés au niveau du droit commun. Tout système d'évaluation de l'intégrité introduit pourrait être limité au CJK et au CPK, qui exercent un pouvoir disciplinaire sur les autres membres du

système judiciaire. Il appartiendrait alors au CJK et au CPK de traiter les problèmes du reste du système judiciaire, tant en ce qui concerne l'intégrité que le professionnalisme. L'ingérence dans les droits constitutionnels doit être strictement proportionnée. Tout amendement constitutionnel devrait viser à une ingérence minimale dans les compétences du CJK et du CPK tout en atteignant l'objectif de réforme du système judiciaire.

131. Dans le contexte du Kosovo, une évaluation de l'intégrité (« vetting ») efficace signifiera nécessairement une combinaison de diverses mesures qui auront un effet positif sur l'intégrité et l'efficacité du système judiciaire. Même si ce type de contrôle ne correspond pas nécessairement à la définition formelle donnée dans la section II.A ci-dessus, toutes ces mesures prises ensemble font partie d'une réforme judiciaire qui équivaut à une « évaluation de l'intégrité » (« vetting ») tel qu'aspiré légitimement par la population et les autorités du Kosovo et qui est capable de produire les résultats requis.

132. L'expérience montre que l'introduction, l'enchaînement et la compatibilité des mesures de d'évaluation d'intégrité sont problématiques sur le plan opérationnel et qu'il convient donc de concevoir un modèle précis pour chacune d'entre elles avec les parties prenantes. À défaut, la mise en œuvre risque d'être incomplète. Il est ensuite crucial de lui accorder un temps de déploiement opérationnel suffisant pour évaluer son efficacité avant d'introduire d'autres mesures, faute de quoi cela pourrait entraver les efforts de chacun et compromettre les résultats souhaités.

133. La Commission de Venise recommande donc de se concentrer sur les changements législatifs, plus faciles à mettre en œuvre, et de limiter un système de contrôle d'intégrité aux conseils des juges et des procureurs, aux présidents des tribunaux et aux procureurs en chef. Pour que cette réforme soit viable, le concept final de l'évaluation de l'intégrité et les changements constitutionnels et législatifs correspondants devraient être préparés sur la base d'un dialogue sincère et en étroite coopération avec toutes les parties prenantes, le ministère, le CJK, le CPK mais aussi la société civile et les universitaires intéressés.

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