



Strasbourg, le 18 décembre 2023

CDL-AD(2023)043

Or. angl.

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

KOSOVO

AVIS SUR LES SUITES DONNÉES

**AUX PRÉCÉDENTS AVIS
CONCERNANT LES AMENDEMENTS À LA LOI SUR LE CONSEIL
DES PROCUREURS DU KOSOVO**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 137^e session plénière
(Venise, 15-16 décembre 2023)**

Sur la base des observations de :

**M. António Henriques GASPAR (Membre, Portugal)
M. Pere VILANOVA TRIAS (Membre, Andorre)
M. James HAMILTON (ancien Membre, Irlande, Expert)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Exclusion de l'influence potentielle induite du procureur général	4
B.	Élection des membres du ministère public du CPK.....	5
C.	Procédure et mode d'élection des membres laïcs du CPK	6
D.	Dispositions transitoires pour la composition temporaire du CPK	11
E.	Autres recommandations.....	14
IV.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Par lettre du 1er août 2023, M. Glauk Konjufca, président de l'Assemblée du Kosovo, a demandé un avis à la Commission de Venise sur une version révisée du projet de loi modifiant et complétant la loi n°06/L-056 sur le Conseil de la magistrature du Kosovo ([CDL-REF\(2023\)036](#)). La Commission de Venise avait émis deux avis sur les versions précédentes des projets d'amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature du Kosovo, en décembre 2021 (ci-après : « l'avis de décembre 2021 », CDL-AD(2021)051) et en mars 2022 (ci-après : « l'Avis de mars 2022 », CDL-AD(2022)006). La Commission de Venise a donc décidé d'utiliser le format d'un avis de suivi pour l'analyse du texte révisé.

2. M. António Henriques Gaspar (Membre, Portugal), M. Pere Vilanova Trias (Membre, Andorre) et M. James Hamilton (ancien Membre, Irlande, Expert) ont fait office de rapporteurs pour cet avis de suivi¹.

3. Le 11 septembre 2023, les rapporteurs ont tenu des réunions en ligne avec des représentants du ministère de la Justice, de l'Assemblée du Kosovo, du Conseil des procureurs du Kosovo (ci-après : « CPK »), du Bureau de l'Union européenne et d'autres parties prenantes internationales ainsi que des organisations de la société civile travaillant dans le secteur de la justice. La Commission remercie les autorités du Kosovo et le personnel du bureau du Conseil de l'Europe au Kosovo pour l'excellente organisation des réunions en ligne.

4. Cet avis de suivi a été préparé sur la base de la traduction anglaise des amendements proposés. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 11 septembre 2023. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission sur le pouvoir judiciaire et sur l'État de droit le 14 décembre 2023. 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 137^e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023).

II. Contexte

6. Après l'avis de mars 2022, l'Assemblée du Kosovo a adopté la loi n°08/L-136 modifiant et complétant la loi n°06/L-056 sur le Conseil des procureurs du Kosovo (ci-après : « la loi fondamentale de 2019 »).

7. Le 5 avril 2023, la Cour constitutionnelle du Kosovo (ci-après « CCK »), à la demande de certains membres de l'opposition parlementaire, a jugé que certains des amendements adoptés - y compris ceux concernant le pouvoir du médiateur de nommer l'un des membres non professionnels du CPK - étaient incompatibles avec la Constitution du Kosovo et a annulé les amendements dans leur intégralité².

8. En réponse aux recommandations précédentes de la Commission et à la décision du CCK, le gouvernement du Kosovo a préparé un projet révisé d'amendements, qui a déjà été examiné par les commissions compétentes de l'Assemblée.

9. Le présent avis de suivi évaluera les projets d'amendements révisés à la lumière des recommandations précédentes de la Commission. En outre, il examinera également si les recommandations concernant les dispositions transitoires et les autres dispositions qui restent valables ont été suivies.

¹ Le numéro 1149/2023 a été attribué à cet avis.

² [Arrêt de la Cour constitutionnelle du Kosovo](#) dans les affaires n°KO100/22 et KO101/22, paragraphes. 258-267.

10. L'avis de mars 2022 contenait cinq recommandations clés :

- afin d'exclure toute influence induite du PG sur les autres membres du ministère public au sein du CPK, la loi devrait préciser que les membres du ministère public siègent au sein du CPK à titre personnel et que le PG ne peut pas utiliser ses pouvoirs de supérieur 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 laïcs ;
- 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 du parquet par la communauté des procureurs (probablement en introduisant une forme de vote préférentiel) ;
- la procédure de présélection des membres laïcs devrait également être clarifiée ; en particulier, si le Comité peut éliminer 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.

III. Analyse

11. Deux des principales recommandations de l'avis de mars 2022 concernaient le processus d'élection et le statut des membres du ministère public du CPK.

A. Exclusion de l'influence potentielle induite du procureur général

12. Le CPK est actuellement composé de treize (13) membres. Neuf (9) sont des procureurs élus par leurs pairs, le Procureur général (ci-après : « PG ») est un membre *ex officio* et trois (3) sont des membres non professionnels ; l'un est un avocat du barreau, un autre est un professeur de droit, et un autre est un « représentant » de la société civile. Au cours des dernières années, le CPK a fonctionné avec onze (11) membres, l'Assemblée n'ayant pas réussi à obtenir l'élection de deux membres laïcs.

13. Selon le projet d'amendements, le CPK sera composé de sept (7) membres ; trois (3) procureurs élus par leurs pairs (deux des bureaux des poursuites de base et un des bureaux des poursuites en appel et des poursuites spéciales), trois (3) membres non professionnels élus par l'Assemblée (l'un d'entre eux est élu sur la base des nominations reçues du médiateur sur la base des propositions des organisations de la société civile) et le PG qui est membre *ex officio*. La nouvelle composition est conforme à la position de longue date de la Commission selon laquelle, lorsqu'il existe des conseils de procureurs, les procureurs élus par leurs pairs devraient représenter une « partie substantielle », mais pas nécessairement la majorité des membres³.

14. Toutefois, dans l'avis de mars 2022, la Commission a souligné le risque que le PG devienne une figure trop puissante dans un CPK dominé par les procureurs et a recommandé la révision du texte afin d'inclure des dispositions évitant l'influence induite du PG sur les membres du CPK chargés des poursuites. Il est donc positif que le projet révisé contienne une disposition stipulant que les membres du CPK siègent à titre individuel, qu'ils ne rendent pas compte au PG en leur qualité de membres du CPK et que le PG ne peut pas utiliser sa position hiérarchique pour influencer leur vote, à la fois directement et indirectement⁴. La Commission considère que

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil du Procureur du Kosovo, para. 26. Voir également [CDL-AD\(2014\)008](#), Avis sur le projet de loi sur le Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, para. 45.

⁴ Article 3 du projet d'amendements ajoutant un paragraphe à l'article 4 de la Loi fondamentale de 2019.

l'essentiel de sa recommandation concernant l'ajout de dispositions excluant toute influence induite potentielle du PG a été suivi.

15. Il est également positif que le libellé de cette disposition fasse référence à l'influence potentielle du PG au-delà des membres du CPK chargés des poursuites, afin d'inclure tous les membres du CPK. Toutefois, la Commission souhaite relever une contradiction possible entre l'article 3 et l'article 6 du nouveau projet, qui stipule que le membre non professionnel du CPK élu par l'Assemblée, sur la base d'une nomination par le médiateur, ne siège pas au CPK en tant que représentant du médiateur, mais en tant que représentant d'organisations de la société civile⁵. De l'avis de la Commission, si tous les membres du CPK siègent à titre individuel, ils ne doivent représenter aucune organisation, mais exercer leurs fonctions de manière indépendante, professionnelle et impartiale, dans le respect de la Constitution, des lois et de l'intérêt public.

16. Par conséquent, la Commission invite les autorités du Kosovo à résoudre la contradiction potentielle entre l'article 6 et l'article 3 des amendements proposés afin de préciser que le membre non professionnel du CPK désigné par le médiateur (et tous les membres non professionnels) agissent en toute indépendance dans l'exercice de leurs fonctions au sein du CPK.

B. Élection des membres du ministère public du CPK

17. L'avis de mars 2022 recommandait que la loi décrive plus clairement le processus d'élection des membres du ministère public par la communauté des procureurs (probablement en introduisant une forme de vote préférentiel). Il s'inquiète de l'application pratique du principe un procureur - une voix » dans le processus de vote pour les trois membres du ministère public du CPK et invite les autorités à envisager comme solution possible l'utilisation d'un système de vote proportionnel, par exemple en permettant aux procureurs de cocher trois noms sur la liste générale des candidats (ou moins, si moins de trois postes vacants sont à pourvoir).

18. En vertu de l'article 10/A, paragraphes 11 et 12, du projet actuel, les procédures de vote restent inchangées. Le vote pour les procureurs membres du CPK aura lieu lors d'une conférence générale par un vote secret, chaque procureur votera pour chaque poste à pourvoir et le candidat qui recevra le plus grand nombre de voix sera élu. En effet, la proposition actuelle signifierait que si les procureurs participants et votants à la conférence générale étaient divisés en différents blocs, le bloc le plus important pourrait obtenir tous les postes du CPK réservés aux membres du ministère public. Cette recommandation n'a donc pas été suivie.

19. La Commission souhaite faire les remarques supplémentaires suivantes concernant l'élection des membres du ministère public au sein du CPK. L'article 10/A (5) sur la composition de la Commission électorale (CE), qui stipule qu'elle est composée de trois personnes, une parmi les procureurs du CPK, une parmi les procureurs du bureau du PG et un membre de *droit* du Secrétariat du CPK, appelle une importante mise en garde. La tâche principale du Secrétariat du CPK est de fournir un soutien au CPK et à ses différents comités, y compris ceux impliqués dans la présélection de nouveaux membres. Son directeur exécutif et les membres de son personnel sont, en principe, responsables devant les membres du CPK dans l'exercice de leurs fonctions. Si tel est le cas, il ne semble pas approprié qu'un membre du Secrétariat, dans une position apparemment auxiliaire *vis-à-vis* des membres du CPK, participe à la sélection des candidats à un poste sur un pied d'égalité avec les procureurs.

⁵ Article 6 du nouveau projet ajoutant un nouveau paragraphe 6/a à l'article 9 de la loi fondamentale de 2019.

20. En outre, l'article 9, paragraphe 2, qui stipule que les procureurs en chef d'un parquet ne peuvent pas être simultanément membres du CPK, peut avoir pour conséquence involontaire d'exclure certains des procureurs les plus anciens de la gestion du système de poursuites. Dans le passé, certains procureurs membres du CPK ont été élus alors qu'ils étaient encore procureurs stagiaires et n'avaient donc pas la connaissance requise du système de poursuites, ce qui n'est pas souhaitable. En principe, les procureurs chevronnés qui connaissent bien les subtilités du ministère public et ses défis ne devraient pas être exclus de la composition du CPK sans raison valable. La Commission invite donc les rédacteurs à réfléchir aux conséquences de la solution proposée.

21. Enfin, l'une des principales préoccupations soulevées dans l'avis de décembre 2021 concernait le processus de présélection des membres du ministère public par la CE, qui serait en mesure de rejeter des candidats en fonction de leur « haute intégrité » et de leurs « compétences en matière de gestion ». Bien que l'avis de mars 2022 ait considéré que cette recommandation avait été prise en compte, la Commission note que, dans sa forme actuelle, les définitions ajoutées à l'article 2 en liaison avec le nouveau texte de l'article 10/A, paragraphes 1 et 10, semblent suggérer que la CE peut rejeter des candidats sur la base de notions imprécises de « haute intégrité » et/ou de « compétences en matière de gestion », dont les candidats doivent faire preuve au cours de la procédure de sélection.

22. Étant donné que les définitions sont généralement destinées à clarifier et à guider l'application des concepts substantiels figurant dans les articles opérationnels de la loi, la lecture des définitions en conjonction avec les termes « haute intégrité » et « compétences managériales » peut laisser ouverte la possibilité pour le CE d'appliquer ces critères imprécis pour disqualifier les candidats⁶.

23. Par conséquent, la Commission invite les rédacteurs à se référer à ses recommandations pertinentes et à réviser ces dispositions afin de garantir que les candidats ne soient rejetés que sur la base de critères et d'exigences d'éligibilité clairement définis.

C. Procédure et mode d'élection des membres laïcs du CPK

24. Les principales recommandations relatives aux membres non professionnels figurant dans l'avis de mars 2022 concernaient les critères de présélection des candidats et les garanties procédurales nécessaires pour rendre le processus de sélection des membres non professionnels plus objectif, notamment grâce à la participation d'experts, mais aussi en fournissant à l'Assemblée un plus grand nombre de candidats à l'issue d'un processus de classement bien raisonné.

1. Critères de présélection des membres laïcs

25. Dans l'avis de mars 2022, la Commission de Venise a déclaré que les candidats aux postes de membres non professionnels ne devraient pas être rejetés en raison de leur « vision » ou de leurs « idées », car cela risquerait de politiser le processus de présélection.

26. Ce critère de « vision » n'apparaît pas explicitement dans le texte des amendements révisés. Il est positif que cette recommandation ait été prise en considération et traitée formellement. Cependant, comme indiqué dans les commentaires sur la sélection des membres du ministère public, les définitions ajoutées à l'article 2, lues conjointement avec le

⁶ D'après les commentaires écrits des autorités du Kosovo reçus par les rapporteurs le 12 décembre 2023, les mots « en plus de la condition » (article 10/A.8) ont été mal traduits de la langue albanaise et auraient dû être traduits par « à l'exception de la condition » prévue par le sous-paragraphe 1.3 de l'article 8 de la loi (përveç kushtit en albanais). Dans ce cas, la CE ne pourra exclure des candidats qu'en fonction des critères formels d'éligibilité et n'évaluera pas la haute intégrité et les compétences managériales des candidats.

texte de l'article 7 (1) et (2) des amendements modifiant l'article 10 de la Loi fondamentale de 2019, semblent suggérer que le panel administrant le processus de présélection peut rejeter des candidats sur la base de notions vaguement formulées de « haute intégrité » et/ou de « compétences managériales », dont les candidats doivent faire preuve au cours du processus de sélection. En particulier, la référence, dans la définition des compétences managériales, aux phrases « ... la capacité de relier les choses dans un contexte plus large, ainsi que l'articulation des plans à long terme de l'organisation » peut être considérée comme une référence implicite à la « vision » et permettre la disqualification des candidats - qui, de l'avis du jury, n'ont pas fait preuve de cette capacité. Par conséquent, la Commission invite les rédacteurs à réviser lesdites dispositions afin de garantir que les candidats ne soient pas exclus sur la base de critères vagues et imprécis, mais uniquement sur la base des critères formels (tels que l'éducation, l'ancienneté professionnelle, la citoyenneté, l'absence d'inculpation, etc.)

27. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que cette recommandation n'a été que partiellement suivie.

2. Garanties procédurales et mode d'élection des membres laïcs

28. Le projet examiné en mars 2022 prévoyait que sur les trois membres non professionnels, un serait directement nommé par le médiateur sur la base des propositions des organisations de la société civile, et deux membres non professionnels seraient élus par l'assemblée après une présélection par la « commission compétente de l'assemblée ». Suite à l'arrêt KCC, les rédacteurs se sont écartés de cette solution et proposent maintenant un rôle plus indirect pour le Médiateur, qui soumettra à l'Assemblée deux (2) nominations basées sur les propositions reçues des organisations de la société civile.

29. L'Assemblée élit l'un des deux candidats proposés par le médiateur, ainsi que les deux autres membres laïcs (à partir d'une liste de deux candidats pour chaque poste) par un vote à la majorité simple et à bulletin secret.

- Le rôle du Médiateur dans la nomination d'un membre laïc du CPK

30. La Commission a précédemment proposé plusieurs options pour réduire le risque de politisation de la composante non professionnelle du CPK, notamment en réservant un certain nombre de sièges à des représentants d'institutions indépendantes externes telles que le barreau, les facultés de droit, le médiateur, etc.

31. A l'époque, les autorités du Kosovo n'ont pas considéré comme viables deux solutions proposées pour compenser le risque de politisation, à savoir l'élection des membres non professionnels par le parlement à la majorité qualifiée (avec un mécanisme anti-blocage efficace) ou l'élection des membres non professionnels par le parlement sur la base d'un système proportionnel (de sorte que les membres non professionnels soient élus par différentes forces politiques). Plus important encore, l'introduction de « solutions de majorité qualifiée » qui auraient permis à certains des membres non professionnels de bénéficier d'un soutien au-delà de la majorité au pouvoir à l'Assemblée s'est avérée impossible sans modifier la Constitution qui exige actuellement une majorité simple pour les décisions relatives au CPK⁷.

32. Lors de l'examen des projets d'amendements concernant le pouvoir du médiateur de nommer l'un des membres non professionnels du CPK, dans l'avis de mars 2022, la Commission a reconnu que le médiateur peut être considéré comme un organe indépendant dans l'ordre juridique du Kosovo, tout en mettant en garde contre le fait que sa participation à ce processus

⁷ Article 65 (10) et article 80 (1) de la [Constitution du Kosovo](#).

ne devrait pas compromettre sa capacité à prendre des décisions indépendantes concernant des questions impliquant le CPK⁸. Le CCK a estimé que le pouvoir du médiateur de nommer un membre laïc du CPK violait la Constitution en raison des compétences constitutionnelles du médiateur de contrôler les activités des autorités publiques, y compris le CPK, et du fait que la Constitution attribue le droit exclusif d'élire tous les membres laïcs du CPK à l'Assemblée⁹.

33. Dans le projet actuel, le médiateur n'a pas le pouvoir de nommer directement l'un des trois membres non professionnels du CPK et ne peut que désigner deux candidats à ce poste, sur la base des propositions reçues par la société civile. La compétence du médiateur pour nommer des candidats est également prévue dans les dispositions transitoires relatives à la composition provisoire du CPK. Sur les huit (8) nouveaux membres laïcs élus par l'Assemblée, deux seront élus sur la base de quatre (4) nominations du Médiateur sur proposition des organisations de la société civile¹⁰. Le Médiateur doit publier des règles détaillées sur les procédures de nomination des membres non professionnels au moyen d'un règlement interne¹¹.

34. Bien que la KCC n'ait pas spécifiquement statué sur la question de savoir si le pouvoir du médiateur de simplement désigner des candidats peut être incompatible avec son mandat constitutionnel de contrôle des autorités publiques, cette question peut être soulevée. Comme il appartient à la Cour constitutionnelle d'y répondre, la Commission de Venise limitera son évaluation à la question de savoir si l'implication du médiateur dans la procédure de sélection par le biais de la présentation de candidats peut ou non compenser le risque de politisation identifié dans les avis précédents¹².

35. D'emblée, la Commission observe que le rôle du médiateur dans le cadre du projet actuel diffère considérablement de son rôle de nomination d'un membre non professionnel proposé en mars 2022 et soulève de nouvelles difficultés. Selon la solution proposée, la qualité des candidats et leur neutralité politique dépendront largement des propositions des organisations de la société civile, conformément aux exigences légales établies par l'Assemblée. Cependant, le Médiateur peut être en mesure de choisir les deux meilleurs candidats, ce qui signifie qu'il peut exclure les candidats qu'il considère comme inaptes ou politiquement affiliés.

36. En tout état de cause, dans le projet actuel, l'Assemblée conserve le pouvoir d'accepter ou de rejeter les candidatures présentées par le médiateur. C'est également le point de vue de la Commission en ce qui concerne d'autres organes externes ayant le droit de présenter des candidatures dans des cas similaires¹³.

37. Néanmoins, si l'Assemblée refuse d'élire l'un des candidats proposés par le médiateur, on peut considérer que cela affaiblit l'autorité du médiateur vis-à-vis des autres institutions de l'État et du public. Si le processus se répète et que l'évolution politique de l'Assemblée se traduit par un refus persistant de soutenir l'une des nominations du médiateur, on peut légitimement s'attendre à ce que ce dernier évite de s'engager plus avant dans ce qu'il peut percevoir comme un processus essentiellement politique.

38. Il convient de noter que les amendements proposés ne précisent pas si, dans le cas où aucun des candidats désignés par le médiateur n'obtient la majorité requise pour être élu, un second

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)006](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil du Procureur du Kosovo, para. 12.

⁹ [Arrêt de la Cour constitutionnelle du Kosovo](#) dans les affaires n°KO100/22 et KO101/22, paragraphes. 258-267.

¹⁰ Article 21 (2) du texte complétant la Loi fondamentale de 2019.

¹¹ Article 20 du nouveau projet ajoutant un nouveau paragraphe 3/a à l'article 37 de la loi fondamentale de 2019.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)006](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil du Procureur du Kosovo, para. 12. Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature du Kosovo, paras. 31, 32, 42, 47, 49.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)039](#), Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet d'amendements à la loi sur le parquet de Géorgie, para. 48.

tour de scrutin doit avoir lieu au cours duquel le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est considéré comme élu, car l'article 9 de la loi fondamentale de 2019 qui réglementait cette question a été supprimé par l'intermédiaire de l'article 6 des amendements proposés¹⁴. La loi devrait réintroduire la réglementation de cette question.

39. L'intervention du médiateur ne conduit pas nécessairement à l'approbation ou à la confirmation de l'un des deux candidats présélectionnés qu'il a désignés par l'Assemblée, car le pouvoir d'élection de l'Assemblée a pour corollaire le droit de rejeter les deux candidats présentés par le médiateur et de lui demander de présenter de nouveaux candidats sur la base de propositions émanant d'organisations de la société civile. Si cette interprétation est correcte, le rôle du médiateur - en ce qui concerne la force de la légitimité substantielle - a été réduit à un intermédiaire entre l'Assemblée et les organisations de la société civile. Cela crée également un risque supplémentaire de politisation du rôle du Médiateur.

40. En résumé, la Commission estime qu'il existe une tension entre l'exigence constitutionnelle selon laquelle le rôle du médiateur ne doit pas empiéter sur le pouvoir de l'assemblée d'élire les membres non professionnels et la nécessité d'une forte contribution du médiateur pour compenser le risque de politisation découlant du vote à la majorité simple au sein de l'assemblée. Par conséquent, la solution actuelle est insuffisante pour compenser le risque de politisation lors de l'élection du membre non professionnel sur proposition du médiateur.

- **L'élection des deux autres membres laïcs par l'Assemblée**

41. Pour contrer le risque de politisation tant au stade de la présélection qu'à celui du vote, la Commission avait conseillé aux autorités du Kosovo d'envisager diverses options pour une procédure électorale correctement organisée, notamment : 1) la création d'un organe de sélection véritablement pluraliste, 2) un processus de sélection qui garantisse que les candidats présentés à l'élection par l'Assemblée bénéficient du soutien de l'ensemble du spectre politique, et 3) la garantie que la majorité de l'Assemblée ne puisse pas contourner ou saboter la procédure de sélection. Ces conditions visaient à fournir des garanties suffisantes contre le risque de politisation découlant du droit de la majorité au pouvoir à l'Assemblée d'élire en tant que membres non professionnels des candidats qu'elle privilégie.

42. Selon le nouveau projet, la sélection des membres non professionnels sera gérée par la « commission compétente ». La composition de cette commission n'est pas décrite à l'article 10, paragraphe 4, mais selon l'étendue des responsabilités, il devrait s'agir de la commission de la législation, des mandats, des immunités, du règlement intérieur de l'Assemblée et du contrôle de l'Agence de lutte contre la corruption¹⁵. Elle est composée de onze membres, cinq de l'opposition et six de la majorité parlementaire, dont l'un est le président.

43. Du point de vue de la diversité des opinions qu'elle reflète, il est positif que cette commission comprenne des membres de différents partis parlementaires, ce qui signifie que cet organe est formellement pluraliste. Le panel étant un organe de travail de cette commission, on peut également s'attendre à ce qu'il comprenne plusieurs députés de différents partis politiques. Toutefois, la Constitution du Kosovo et le règlement intérieur de l'Assemblée confèrent à la majorité au pouvoir des droits procéduraux supplémentaires au sein des commissions concernées et de leurs organes de travail, y compris le pouvoir d'élire un président qui dispose de prérogatives importantes pour convoquer les réunions (mais pas exclusivement) et fixer l'ordre du jour¹⁶. Cette commission n'est pas tenue d'agir sur la base d'un consensus et peut prendre des décisions à la majorité.

¹⁴ L'article 9 de la loi fondamentale de 2019 est supprimé par l'article 6 des amendements proposés.

¹⁵ Article 77 de la [Constitution du Kosovo](#) et le chapitre VIII du [règlement intérieur de l'Assemblée du Kosovo](#).

¹⁶ Articles 43 et 44 du [règlement intérieur de l'Assemblée du Kosovo](#).

44. Le processus de sélection se déroule selon les phases suivantes. Tout d'abord, la commission de l'assemblée concernée annonce le poste vacant dans la presse écrite et électronique pendant une période maximale de vingt jours, en précisant les conditions que la commission établit elle-même. Deuxièmement, après l'expiration du délai de dépôt des candidatures, le jury procède à une évaluation préliminaire des candidats qui remplissent les conditions d'éligibilité (pour être élu membre). Troisièmement, le jury s'entretient avec chaque candidat éligible afin d'évaluer son intégrité, ses compétences et ses capacités de gestion, y compris un document de synthèse avec des données et des exemples pratiques que chaque candidat doit soumettre pour démontrer qu'il remplit les conditions, et qui est rendu public sur le site officiel de l'Assemblée. Quatrièmement, le jury présélectionne les candidats sur la base de leur document de réflexion et des résultats de l'entretien et propose à l'Assemblée une liste restreinte de deux candidats pour chaque poste, en justifiant la priorité accordée à un candidat plutôt qu'à un autre. Cinquièmement, une majorité simple présente et votante lors de la session plénière de l'Assemblée élit l'un des candidats (parmi les deux présélectionnés) pour chacun des postes à pourvoir en tant que membres laïcs du CPK.

45. La Commission se félicite que les rédacteurs aient tenté de répondre à certaines de ses recommandations concernant l'ouverture et la transparence du processus de sélection en incluant des dispositions relatives à la publication du document de réflexion de chaque candidat, à leur annonce sur le site web de l'Assemblée ainsi qu'à l'obligation pour le groupe d'experts de motiver son classement des candidats.

46. La Commission note toutefois que la majorité de l'Assemblée dispose de plusieurs instruments pour garantir l'élection de ses candidats favoris. Par exemple, le panel peut limiter le nombre de candidats à deux pour chaque poste, de sorte que ceux qui n'ont pas les faveurs de la majorité au pouvoir n'atteignent jamais la session plénière. Par ailleurs, dans le cas improbable où deux candidats solides n'auraient pas les faveurs de la commission de l'Assemblée mais seraient très difficiles à rejeter lors de la phase de sélection, ils peuvent être délibérément opposés l'un à l'autre de manière à ce qu'un seul puisse être élu. À cet égard, il convient de souligner que le projet ne précise pas pourquoi le panel devrait choisir deux candidats pour chaque poste de membre non professionnel, au lieu de proposer quatre candidats parmi lesquels l'Assemblée pourrait en élire deux lors d'un seul tour de scrutin. Il convient également de noter que les idées contenues dans un « document de réflexion » ne sont pas nécessairement celles du candidat, même si l'on peut supposer que ces idées peuvent être testées au cours de la procédure d'entretien.

47. Pour réduire les risques d'influence politique excessive dans le processus de sélection, l'Assemblée devrait pouvoir choisir parmi un nombre suffisamment important de candidats, classés par la commission selon un processus décisionnel choisi. La Commission de Venise rappelle son avis selon lequel il serait utile de ne pas limiter le nombre de candidats, mais de donner à l'Assemblée plus de noms parmi lesquels choisir (en ne rejetant que les candidats qui n'obtiennent pas un soutien minimal des membres de la commission). À la lumière de ce qui précède, la recommandation antérieure sur l'élargissement de la liste des candidats présélectionnés soumise à la session plénière n'a pas été suivie.

48. En outre, dans l'état actuel du projet, la procédure de sélection des candidats reste entièrement sous le contrôle de la commission de l'Assemblée et du groupe d'experts. Contrairement aux conseils donnés dans l'avis de mars 2022, aucune contribution d'expert n'est envisagée dans le processus de sélection¹⁷. La recommandation d'inclure l'apport d'experts dans le processus de sélection doit donc être considérée comme n'ayant pas été suivie.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)006](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil du Procureur du Kosovo, paras. 22-28.

49. À la lumière de ce qui précède, la Commission n'est pas convaincue que la méthode et la procédure de sélection des trois membres non professionnels élus par l'Assemblée ont répondu à l'essence de la recommandation, qui était d'assurer une composition pluraliste du CPK afin de réduire le risque de politisation lors de l'élection des membres non professionnels. Cette proposition devra être élaborée plus avant pour trouver un juste équilibre entre le risque de corporatisme dans un CPK dominé par les membres du ministère public et le risque de politisation des membres non professionnels élus à la majorité simple de la même assemblée, que la Commission a examiné dans des contextes similaires¹⁸.

50. La Commission comprend la difficulté de mettre en œuvre ses recommandations antérieures concernant la nomination des membres non professionnels, en raison, d'une part, de l'impossibilité de conférer au médiateur ou à un autre organe indépendant le pouvoir de nommer directement les membres non professionnels, comme l'a décidé la Cour constitutionnelle, et, d'autre part, de l'impossibilité d'introduire un vote à la majorité qualifiée à l'Assemblée pour l'élection des membres non professionnels sans modifier la Constitution.

51. Cependant, il est primordial d'empêcher la politisation du CPK. Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise, « ...chaque État doit concevoir sa propre formule pour créer un conseil du parquet pluraliste »¹⁹. La Commission est d'avis que si les amendements constitutionnels relatifs à l'élection des membres non professionnels à la majorité qualifiée ne sont pas possibles dans les circonstances actuelles, la loi devrait trouver une solution prévoyant la participation d'experts et d'organes indépendants afin de renforcer l'impartialité et l'objectivité du processus de sélection au sein de la commission de l'Assemblée.

D. Dispositions transitoires pour la composition temporaire du CPK

52. Les avis précédents avaient déconseillé les dispositions transitoires qui prévoyaient la fin anticipée des mandats des membres actuels du CPK. Le projet actuel a abandonné cette solution et propose une composition temporaire différente en ajoutant aux onze membres actuels du CPK huit membres laïcs supplémentaires jusqu'au 11 janvier 2026, date à laquelle la plupart des membres actuels arriveront au terme de leur mandat. Sur les huit membres laïcs, deux seront élus par l'Assemblée sur la base des nominations de candidats par le Médiateur, tandis que les six autres seront élus par l'Assemblée dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur des amendements proposés.

53. La Commission note que les rédacteurs se sont efforcés de refléter le principe de la représentation substantielle des procureurs élus par leurs pairs, puisque le ratio pendant la période transitoire sera de dix membres du parquet et de neuf membres non professionnels. Toutefois, la composition temporaire du CPK fonctionnera sur la base des nouvelles règles relatives au quorum et aux majorités décisionnelles et mérite donc une analyse attentive à la lumière des normes et principes internationaux énoncés dans les précédents avis de la Commission de Venise.

54. Tout d'abord, la Commission estime que la technique de rédaction législative de l'article 21 est tout à fait inhabituelle. Il se décrit comme une « disposition transitoire » mais, en substance, il propose une composition provisoire du CPK (augmentation du nombre de membres non professionnels) qui va dans la direction opposée à la destination prévue pour le CPK, à savoir

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le bureau du procureur chargé de la criminalité organisée et de la corruption au Monténégro, paragraphe 36.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général suprême et au Conseil judiciaire du Monténégro, paras. 5-8.

une composition réduite à sept membres. La disposition semble donc être un amendement temporaire plutôt qu'une disposition transitoire au sens habituel du terme.

55. En vertu de l'article 22, qui est une disposition transitoire normale fixant les dates d'entrée en vigueur des dispositions de la loi modificative, le 11 janvier 2026 est également la date à laquelle les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 10 et l'article 13 de la loi modificative entrent en vigueur. Ces dispositions concernent l'obligation pour les membres du Conseil d'agir à temps plein²⁰, la suspension des fonctions des procureurs lorsqu'ils sont membres du CPK²¹ et les conditions d'incompatibilité pour les membres du CPK d'exercer les fonctions de juge ou d'employé de l'administration de l'État²². L'entrée en vigueur différée de ces dispositions permet à la majorité de l'Assemblée de nommer provisoirement des juges en exercice et d'autres fonctionnaires de l'administration de l'État pour servir en tant que membres non professionnels jusqu'au 11 janvier 2026. L'objectif à long terme est de ne compter que sept membres à temps plein au sein du Conseil.

56. La Commission rappelle que l'une des principales raisons de n'avoir que des membres à temps plein est d'interdire l'exercice simultané d'autres fonctions et de renforcer l'indépendance du Conseil. La raison pour laquelle le législateur a choisi cette mesure à court terme pourrait être en partie économique, un Conseil de 19 membres à temps plein dans un État comptant un peu plus de 200 procureurs semblant excessivement grand. Toutefois, si tel est le cas, on ne voit pas très bien sur quel principe le législateur propose d'augmenter le nombre de membres de manière aussi spectaculaire pour ensuite le réduire de manière drastique après seulement deux ans.

57. La Commission observe que l'entrée en vigueur différée des clauses d'incompatibilité pendant la période transitoire semble aller dans la direction opposée de la disposition à plus long terme et augmente le risque d'influence politique sur le CPK. En effet, les membres non professionnels nommés à titre provisoire pourront espérer se faire élire au sein du CPK à l'issue de leur mandat, le 11 janvier 2026 (ce que permet l'article 21, paragraphe 6, des dispositions transitoires), retrouver leur poste précédent ou être transférés à une autre fonction. Il y a donc de bonnes raisons de penser qu'ils seront probablement vulnérables aux pressions de la majorité au pouvoir et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils se rangent du côté du gouvernement.

58. En outre, la Commission n'est pas convaincue que l'élargissement temporaire du Conseil, où tous les membres non professionnels seront élus à la majorité simple de l'assemblée, permette d'atteindre l'objectif politique consistant à améliorer de manière significative le système global et les performances du CPK. La Commission rappelle que deux postes vacants n'ont pas été pourvus depuis plusieurs années parce qu'ils sont considérés comme peu attrayants par les personnes jugées qualifiées. La solution proposée à l'article 21, paragraphe 2, de la loi modificative prévoit d'organiser huit élections distinctes - une pour chaque poste vacant de membre non professionnel - parmi les députés de l'Assemblée. Si l'Assemblée a eu du mal à concevoir un système viable pour pourvoir les postes vacants de deux membres laïcs, on ne voit pas comment elle pourra sélectionner 16 candidats éligibles pour les membres laïcs et les élire lors de huit élections distinctes, un processus qui nécessitera un effort considérable pour nommer de bons candidats qui remplissent toutes les conditions. Cela soulève une question évidente

²⁰ L'article 10, paragraphe 2, des amendements proposés stipule que « les membres du Conseil, autres que le procureur général, siègent au Conseil à temps plein ».

²¹ L'article 10, paragraphe 3, des amendements proposés stipule que « les membres du Conseil parmi les procureurs, autres que le procureur général, suspendent les fonctions de procureur pendant leur mandat de membre du Conseil, mais ils ne perdent pas le statut de procureur et ont le droit d'être réintégrés dans les fonctions de procureur du parquet dans lequel ils ont été nommés avant le début de leur mandat de membre du Conseil ».

²² L'article 10 (4)/a des amendements proposés stipule que « Un membre du Conseil ne peut, pendant la durée de son mandat, exercer la fonction de juge ou d'employé de l'administration, y compris l'exercice de fonctions au sein du gouvernement ou d'organes administratifs, d'institutions établies par la Constitution ou la loi ».

quant à l'aptitude des candidats qui devraient émerger dans le cadre de la nouvelle dispense et quant à leurs liens potentiels avec la majorité de l'assemblée.

59. En outre, si les amendements proposés sont adoptés au début de 2024, la composition provisoire du CPK sera en place pendant moins de deux ans. Cela signifie essentiellement que le CPK - dans une période de moins de deux ans - devra fonctionner avec trois compositions différentes, à savoir 11 membres jusqu'à l'élection de nouveaux membres non professionnels, 19 membres jusqu'au 11 janvier 2026 et 7 membres à partir de cette période. La mesure est non seulement trop complexe et peu pratique mais, compte tenu de sa nature temporaire, elle peut pratiquement aboutir à une situation plus chaotique, ce qui va à l'encontre de l'intégrité, de la réputation et de l'efficacité du CPK.

60. Du point de vue des précédents, la Commission a toujours considéré qu'il était incorrect de permettre un renouvellement complet de la composition d'un conseil des procureurs après chaque élection parlementaire, lorsque la majorité au pouvoir change²³. Bien que les mesures proposées aient renoncé au renouvellement complet du CPK par la résiliation anticipée des mandats des membres actuels, la Commission estime que les efforts visant à modifier de manière significative la composition des organes constitutionnels par l'intermédiaire de membres non professionnels soutenus par la majorité au pouvoir sont critiquables.

61. Plus important encore, comme le souligne l'arrêt KCC, l'augmentation significative du nombre de membres non professionnels et le risque de politisation du CPK qui en découle annuleraient les exigences d'intégrité, d'indépendance et de stabilité des mandats des organes constitutionnels tels que le CPK, dont l'exercice des fonctions ne doit pas dépendre des majorités contingentes ou de la volonté d'une nouvelle majorité au sein du Parlement²⁴.

62. Si la Commission ne conteste pas le fait qu'il existe un risque de corporatisme dans la gouvernance actuelle du CPK, l'élargissement de la composition avec huit membres supplémentaires renforce les risques de politisation du CPK puisque, au moins en théorie, les membres supplémentaires élus par l'Assemblée sont susceptibles d'être choisis exclusivement par la majorité au pouvoir. Même si l'on peut dire que la modification de la composition est conçue comme une mesure exceptionnelle unique visant à éliminer la culture du corporatisme, un tel changement est introduit dans un climat de polarisation, ne sera opérationnel que pendant une courte période (moins de deux ans dans le meilleur des cas), comporte des risques de blocage et de politisation et fait naître le soupçon que le « CPK élargi » sera soumis à une influence politique considérable avant que le « CPK réduit » ne soit mis en place.

63. Cela serait moins problématique s'il existait des considérations d'intérêt public importantes qui conduiraient à une amélioration significative des performances et de l'efficacité opérationnelle du CPK. La Commission admet qu'un remaniement important de la composition par l'augmentation du nombre de membres non professionnels qui ne sont pas perçus comme des personnes nommées pour des raisons politiques ou affiliées à la majorité au pouvoir peut être en mesure de contrer le risque de corporatisme. Selon les amendements proposés, jusqu'à ce que tous les membres du CPK soient élus (19), le quorum pour la prise de décision sera la moitié des membres élus en exercice (5 sur 9), ce qui signifie que les procureurs seront toujours en mesure de gouverner seuls comme ils l'ont fait jusqu'à présent.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil du Procureur du Kosovo, Avis de décembre, paras. 57-59. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)030](#), Avis urgent sur les projets d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, para. 40 et suivants, en référence à l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD\(2021\)012](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le Bureau du procureur pour la criminalité organisée et la corruption.

²⁴ [Arrêt de la Cour constitutionnelle du Kosovo](#) dans les affaires n°KO100/22 et KO101/22, paragraphes. 393 et 403.

64. Même si les nouveaux membres non professionnels sont élus à temps et que les postes vacants sont pourvus, le quorum (12 sur 21) peut facilement entraîner une paralysie du système, car les procureurs qui doivent leur mandat à leurs pairs et les membres non professionnels affectés temporairement qui doivent leur mandat à la majorité simple de l'Assemblée ne seront probablement pas incités à s'engager dans une coopération loyale et à prendre les décisions qui s'imposent. En définitive, les nouvelles règles de composition, de quorum et de prise de décision risquent de plonger le CPK dans une nouvelle période de chaos institutionnel et de paralysie.

65. Sur la base de ce qui précède, la Commission de Venise estime que les dispositions transitoires proposées soulèvent de sérieuses préoccupations quant à leur conformité avec les normes internationales et européennes : elles augmentent effectivement les risques de politisation, créent des conditions peu propices à la stabilité institutionnelle et à l'efficacité opérationnelle d'un organe constitutionnel tel que le CPK et peuvent être perçues par les futures majorités comme une *carte blanche* pour exercer leur influence politique sur le CPK en élargissant le nombre de ses membres après chaque élection générale.

E. Autres recommandations

66. Dans son avis de mars 2022, la Commission a invité les autorités du Kosovo à revoir la formulation de l'article 8 (1.6) du projet révisé qui établit les critères d'inéligibilité et exclut de la compétition les personnes « ayant une relation conjugale ou extraconjugale » avec les membres du Parlement ou du gouvernement, ou avec le Président du Kosovo²⁵. L'expression « relation extraconjugale » reste inchangée dans les modifications proposées²⁶. Afin d'améliorer la clarté et la prévisibilité de la législation, la Commission réitère sa suggestion de remplacer ce terme par une formule plus neutre qui réponde aux préoccupations concernant l'objectivité de cette personne. La formulation spécifique pourrait s'inspirer des critères d'inéligibilité applicables définis dans la législation sur les conflits d'intérêts ou d'autres lois pertinentes.

67. En vertu de l'article 13, paragraphe 1.3, le mandat prend fin en cas d'absence aux activités du CPK pendant plus de trois mois sans justification certifiée. Compte tenu du risque d'utilisation de l'absentéisme comme stratégie d'obstruction discuté dans les sections précédentes, trois mois semblent être une période très longue pendant laquelle il est permis de ne pas participer aux activités du CPK, étant donné qu'il est censé s'agir d'une occupation à temps plein. Il faudrait envisager de réviser cette disposition pour refléter le mandat à temps plein des membres du CPK.

68. Dans les avis précédents, la Commission a conseillé aux législateurs du Kosovo d'établir des règles qui ne permettent pas aux membres du ministère public de gouverner seuls tout en excluant la possibilité de blocage des réunions par les membres élus à la majorité simple de l'assemblée ou les situations où ils peuvent systématiquement mettre en minorité les membres du ministère public du CPK²⁷. Dans le CPK à sept membres (après janvier 2026), le quorum sera de cinq. En d'autres termes, les quatre membres du ministère public (3 élus et le PG) auront besoin d'au moins un membre non professionnel pour tenir des réunions valables et les membres non professionnels auront besoin de deux membres du ministère public pour tenir une réunion. Il en va de même pour la composition temporaire du Conseil (19 membres jusqu'en janvier 2026 si les postes vacants ne sont pas pourvus) dans laquelle le quorum de douze membres nécessite la présence de deux membres non professionnels pour tenir des réunions. Compte tenu du pluralisme insuffisant de la composante laïque, il y a

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)006](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 16.

²⁶ L'expression « sexe du couple » semble être un problème de traduction car la version albanaise utilise « gjinisë së krushqisë » qui se traduirait en anglais par « gender of the in-laws ».

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil du Procureur du Kosovo, paras. 28 et 33. Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)006](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 16.

un risque important de blocage si les membres laïcs nommés par l'Assemblée choisissent de ne pas assister aux réunions, paralysant ainsi l'activité du CPK. Afin de réduire les risques de blocage, la Commission recommande que la future loi prévoie des mesures disciplinaires plus strictes et plus efficaces en cas de non-participation effective aux activités du CPK sans justification valable.

69. L'article 5 du projet actuel, modifiant et complétant l'article 8 de la Loi fondamentale de 2019, sur les « Conditions de nomination en tant que membre du Conseil » prévoit des critères distincts pour les candidats parmi les procureurs et les membres non professionnels. Le projet de loi interdit explicitement aux candidats ayant commis une infraction pénale, qu'elle ait été commise par négligence ou non, de devenir membres non professionnels, alors qu'il autorise des exceptions pour les membres procureurs du CPK si l'infraction pénale a été commise par négligence. Il n'est pas clair si l'exigence de « n'avoir fait l'objet d'aucun acte d'accusation », qui s'applique à la fois aux membres du ministère public et aux membres non professionnels, se réfère à l'acte d'accusation en cours ou à tout acte d'accusation antérieur. Par conséquent, les critères pour les membres non professionnels peuvent s'avérer plus rigoureux que pour les membres du ministère public, ce qui pourrait créer un double standard dans les exigences pour ces postes.

70. En ce qui concerne l'article 8 (2.2), l'exigence d'un diplôme en droit, en économie, en gestion ou en administration publique pour les membres du CPK peut sembler, dans le cas des membres non professionnels, quelque peu restrictive. Il conviendrait d'envisager une formulation qui n'exclue pas les candidats issus d'autres disciplines, notamment l'histoire, la politique, la sociologie, la psychologie et la criminologie.

71. L'article 8 (2.5) gagnerait à être plus précis sur la définition d'une « entité politique ». Il n'est pas clair si certains types de fondations politiques enregistrées en tant qu'ONG, organisations de campagne ou groupes de réflexion politiques tomberaient sous le coup de cette interdiction. On ne sait pas non plus ce qu'est une personne nommée à un poste politique et si cela inclut les conseillers ou les partisans d'un parti qui n'ont jamais officiellement adhéré à un parti.

72. L'article 9 (4) dispose que les membres du CPK doivent refléter la nature multiethnique et les principes de l'égalité des sexes dans la République du Kosovo. Cette disposition semble être une simple exhortation pieuse mais, en l'absence de détails supplémentaires, elle reste trop ambiguë pour être appliquée efficacement dans la pratique.

73. L'article 10 (2) et l'article 10A (4) prévoient qu'une élection peut avoir lieu pour un membre du ministère public lorsqu'un poste devient vacant avant l'expiration du mandat du Conseil. En revanche, l'article 12(1) et l'article 13(3) prévoient un mandat complet de cinq ans. Les implications de cette solution ne sont pas claires, car il s'ensuivrait que différents membres pourraient terminer leur mandat à des moments différents.

74. L'article 12 pourrait inclure une autre disposition visant à assurer la continuité du CPK, qui stipulerait que « les membres élus ou nommés à l'extérieur restent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient effectivement remplacés, conformément aux procédures normales ».

75. L'article 16 (1a), qui prévoit qu'un comité permanent doit compter au moins un membre du CPK, est plutôt inhabituel car les comités sont, par nature, des organes collectifs. Cela peut être une question discutable si les comités permanents, dans la pratique, sont composés de procureurs autres que les membres du CPK. Néanmoins, la disposition, telle qu'elle est formulée, prête à confusion et pourrait nécessiter une révision.

IV. Conclusion

76. À la demande du président de l'Assemblée du Kosovo, la Commission de Venise a examiné le projet de loi modifiant et complétant la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo. Les amendements proposés ont été préparés pour répondre aux recommandations de deux avis précédents de la Commission de Venise et à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Kosovo rendu en avril 2023.

77. La Commission estime que la nouvelle composition proposée du CPK avec trois procureurs élus par leurs pairs est conforme à la position de la Commission de Venise selon laquelle les procureurs élus par leurs pairs devraient représenter une « partie substantielle », mais pas nécessairement la majorité des membres d'un conseil supérieur des procureurs.

78. La Commission se félicite que certaines des recommandations relatives au processus d'élection et au statut des membres du CPK chargés des poursuites aient été prises en compte, notamment par le biais de dispositions supplémentaires visant à réduire l'influence du procureur général sur les autres membres du CPK.

79. Dans le même temps, d'autres recommandations concernant la suppression des critères de présélection qui sont imprécis et peuvent conduire à la disqualification des candidats - qu'ils soient membres du ministère public ou non - ainsi que les recommandations visant à rendre le processus de sélection plus objectif n'ont été que partiellement suivies et restent en suspens.

80. Les recommandations concernant le processus d'élection des procureurs, ainsi que celles visant à renforcer le caractère pluraliste du CPK et à élargir la liste des candidats présélectionnés soumis à la session plénière, n'ont pas été suivies.

81. Il est positif que les rédacteurs aient pris des mesures pour se conformer à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Kosovo, comme l'exige l'État de droit. À cet égard, tout en notant qu'elle n'est pas compétente pour décider si l'implication du médiateur dans une fonction de nomination est compatible avec la Constitution, la Commission estime que le rôle réduit désormais envisagé pour le médiateur est insuffisant pour compenser le risque de politisation de l'élection de l'un des membres non professionnels du CPK, étant donné que le pouvoir discrétionnaire d'élire ou de rejeter les nominations incombe à la majorité de l'Assemblée.

82. Selon la Commission, la procédure d'élection des trois membres non professionnels par l'Assemblée proposée dans les projets d'amendements donne trop de pouvoir à une commission parlementaire dominée par la majorité, et n'offre donc pas de garanties suffisantes contre la manipulation ou l'impression de manipulation.

83. La Commission de Venise formule donc les principales recommandations suivantes :

- Des garanties appropriées contre le risque de politisation dans le processus de sélection et d'élection des membres non professionnels du CPK, tant au stade de la présélection qu'à celui de la nomination, devraient être introduites. Si des amendements constitutionnels pour l'élection de membres laïcs à la majorité qualifiée ne sont pas possibles dans les circonstances actuelles, la Commission recommande l'adoption d'une solution qui prévoit la contribution d'experts et d'organes indépendants dans le processus de sélection des commissions de l'Assemblée. Cette recommandation a été formulée précédemment et reste valable.
- Conformément aux recommandations formulées en décembre 2021 et en mars 2022, le projet de loi devrait préciser que les candidats aux postes de procureurs et de membres non professionnels du CPK ne peuvent être rejetés sur la base de notions imprécises telles que la « haute intégrité » et/ou les « compétences en matière de gestion » liées aux définitions ajoutées à l'article 2, mais uniquement sur la base de

critères et d'exigences d'éligibilité clairement définis. Cette recommandation a été formulée précédemment et n'a pas été pleinement prise en compte.

- Les dispositions transitoires relatives à la composition temporaire du CPK devraient être révisées afin d'éviter « l'élargissement du CPK » avec des membres élus à la majorité simple de l'Assemblée, une mesure qui augmenterait, même temporairement, le risque de politisation du CPK et qui va à l'encontre de l'intégrité et de la stabilité des mandats d'organes constitutionnels tels que le CPK. Il s'agit d'une nouvelle recommandation formulée en référence à la proposition d'augmenter le nombre de membres du CPK de huit membres laïcs jusqu'au 11 janvier 2026.
- Afin d'éviter des blocages injustifiés du fonctionnement du CPK, la loi devrait prévoir des mesures disciplinaires plus strictes et plus efficaces en cas de non-participation effective aux activités du CPK sans justification valable. Cette recommandation a été formulée précédemment et reste valable en ce qui concerne les quorums multiples introduits par les amendements proposés.

84. D'autres recommandations visant à clarifier et/ou à améliorer les modifications proposées sont formulées dans la section consacrée à l'analyse.

85. La Commission souhaite exprimer sa satisfaction quant à l'approche constructive des autorités du Kosovo. Elle les encourage à poursuivre leurs efforts et reste à leur disposition dans cette entreprise.