



Strasbourg, le 1er octobre 2025

CDL(2025)006*

Or. Engl.
(GP/TP/ak)

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

KOSOVO

PROJET D'AVIS SUR LES SUITES DONNÉES
AUX AVIS PRÉCÉDENTS CONCERNANT LES MODIFICATIONS
DE LA LOI SUR LE CONSEIL DU MINISTÈRE PUBLIC

Sur la base des observations de

Mme Janneke GERARDS (membre suppléante, Pays-Bas)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
Mme Hanna SUCHOCKA (experte, présidente honoraire)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

**Ce document a été classé confidentiel à la date de sa publication. Sauf décision contraire de la Commission de Venise, il sera déclassifié un an après sa publication, conformément aux règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 relative à l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Portée de l'avis	4
IV.	Analyse	5
A.	Composition du Conseil du ministère public du Kosovo.....	6
1.	Élection des membres non professionnels	6
2.	Élection des membres procureurs	7
B.	Comité d'évaluation des performances (PEC)	8
1.	Statut et composition du PEC.....	8
2.	Sélection des membres du PEC ; mandat et révocation	8
3.	Critères d'évaluation individuelle des performances	9
C.	Évaluation des performances des procureurs généraux	9
D.	Unité d'inspection et de vérification (UIV)	10
1.	Statut et composition de l'IVU.....	10
2.	Sélection des membres de l'IVU.....	10
3.	Règlements relatifs à l'IVU et à sa responsabilité	10
E.	Dispositions transitoires.....	11
F.	Niveau de réglementation.....	11
G.	Procédures de licenciement et disciplinaires	12
H.	Autres recommandations.....	13
V.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par lettre du 3 décembre 2024, la ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo (« la loi sur le KPC »). En juin 2025, une autre série d'amendements à la loi sur le CPP est entrée en vigueur après que la Cour constitutionnelle du Kosovo en a confirmé la constitutionnalité en mai de la même année. Les amendements proposés et adoptés ([CDL-REF\(2025\)031](#)) sont interdépendants, et il a été convenu avec le ministère de la Justice que les deux séries d'amendements seraient évaluées conjointement, à la lumière des recommandations précédentes de la Commission de Venise, dans le cadre d'un avis de suivi.

2. M. Sørensen, Mme Suchocka et Mme Gerards ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. À la suite d'une mission effectuée les 30 et 31 janvier 2025, l'adoption de l'avis, initialement prévue lors de la session plénière de mars 2025, a été reportée à deux reprises. Cela était dû à une décision en suspens de la Cour constitutionnelle du Kosovo concernant une partie des amendements soumis à la Commission de Venise. Après l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle en mai dernier, le 25 août 2025, les rapporteurs, assistés de M. Taras Pashuk et M. Giacomo Palombino, ont tenu une série de nouvelles réunions en ligne. Au total, entre les réunions en présentiel tenues en janvier et les réunions en ligne en août, les rapporteurs ont eu des échanges avec des représentants du ministère de la Justice et des responsables gouvernementaux, le président du Conseil des procureurs du Kosovo, le procureur général par intérim, des membres du Conseil des procureurs du Kosovo et du bureau du procureur général, la commission de l'Assemblée nationale sur l'intégration européenne, l'Académie de justice, le barreau, des organisations de la société civile et des partenaires internationaux. La Commission remercie les autorités du Kosovo et le personnel du bureau du Conseil de l'Europe à Pristina pour l'excellente organisation de la mission et des réunions en ligne.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise des amendements proposés et adoptés à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 30 et 31 janvier et du 25 août 2025. *[Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission le ... 2025]. À la suite d'un échange de vues avec ..., il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ... 2025).*

II. Contexte

6. La loi sur le KPC a fait l'objet de plusieurs avis de la Commission de Venise, adoptés en 2021¹, en 2022² et en 2023³. Ces avis s'inscrivent dans le contexte du processus de réforme que le système judiciaire du Kosovo a connu ces dernières années. En ce qui concerne le KPC, les réformes suivantes ont généralement été abordées : la composition du KPC ; les procédures d'élection des membres procureurs et des membres non professionnels ; le statut des membres procureurs et des membres non professionnels ; la composition et le fonctionnement des comités chargés de l'évaluation des performances ; le contrôle de l'intégrité.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo, Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil du ministère public.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)006](#), Kosovo, Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil du ministère public du Kosovo.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo, Avis complémentaire aux avis précédents concernant les modifications de la loi sur le Conseil du ministère public.

7. À la suite des avis de 2021 et 2022, l'Assemblée du Kosovo a adopté des modifications dans la structure du Conseil des procureurs. En particulier, une composition différente du KPC a été proposée, avec des modifications des modalités de sélection et d'élection ; des mesures ont été adoptées pour prévenir les risques de politisation et de corporatisme identifiés dans les avis précédents ; et de nouveaux mécanismes ont été introduits concernant l'évaluation des membres procureurs ainsi que la vérification et l'inspection. Ces développements ont été examinés dans l'avis de 2023, comme indiqué dans les sections III et IV.

8. Une première série d'amendements à la loi sur le KPC a été adoptée et est entrée en vigueur en juin 2025, après que le KCC a confirmé leur constitutionnalité. Une deuxième série est toujours en attente devant l'Assemblée. Les deux séries d'amendements ont été soumises à la Commission pour examen. Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, ils introduisent de nouvelles modifications dans les modalités de sélection et d'élection des membres non professionnels et des membres procureurs, redéfinissent la composition et le fonctionnement du comité d'évaluation des performances et de l'unité d'inspection et de vérification (mandat et composition) et prévoient une configuration distincte du Conseil pendant la période de transition.

III. Portée de l'avis

9. Le présent avis vise à donner suite aux avis précédents sur le KPC, en particulier l'avis de 2023. Ce dernier contient les recommandations clés suivantes au paragraphe 83 :

- (1) *Des garanties appropriées contre le risque de politisation dans le processus de sélection et d'élection des membres non professionnels du KPC, tant au stade de la présélection qu'à celui de la nomination, devraient être mises en place. Si des modifications constitutionnelles pour l'élection des membres non professionnels à la majorité qualifiée ne sont pas possibles dans les circonstances actuelles, la Commission recommande l'adoption d'une solution qui prévoit la participation d'experts et d'organismes indépendants au processus de sélection de la commission de l'Assemblée. Cette recommandation a déjà été formulée précédemment et reste valable.*
- (2) *Conformément aux recommandations formulées précédemment en décembre 2021 et mars 2022, le projet de loi devrait préciser que les candidats aux postes de procureur et de membre non professionnel du KPC ne peuvent être rejetés sur la base de notions imprécises telles que « haute intégrité » et/ou « compétences managériales » 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 déjà été formulée précédemment et n'a pas été pleinement prise en compte.*
- (3) *Si une solution temporaire est maintenue dans les futurs projets, les dispositions transitoires relatives à la composition temporaire du KPC devraient être révisées afin d'éviter « l'élargissement du KPC » avec des membres élus à la majorité simple de l'Assemblée, une mesure qui augmenterait, même temporairement, le risque de politisation du KPC et qui va à l'encontre de l'intégrité et de la stabilité des mandats des organes constitutionnels tels que le KPC. Il s'agit d'une nouvelle recommandation formulée en référence à la proposition d'augmenter le nombre de membres du KPC de huit membres non professionnels jusqu'au 11 janvier 2026.*
- (4) *Afin d'éviter tout blocage injustifié du fonctionnement du KPC, la loi devrait prévoir des mesures disciplinaires plus strictes et plus efficaces en cas de non-participation effective aux activités du KPC sans justification valable. Cette recommandation a déjà été formulée précédemment et reste valable en ce qui concerne les quorums multiples introduits par les modifications proposées.*

10. Le présent avis vise à aider les autorités à identifier les priorités pour l'amélioration de la loi sur le KPC et fournit des orientations et une assistance supplémentaires pour la mise en œuvre des recommandations. La Commission de Venise examinera plus en détail certains nouveaux aspects découlant des amendements à l'étude, ainsi que certaines recommandations

antérieures qui n'ont pas été pleinement suivies. L'absence de commentaires sur certaines dispositions des amendements proposés ou adoptés ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de ces dispositions.

IV. Analyse

11. La Commission de Venise se félicite qu'une partie importante des recommandations clés formulées dans l'avis de 2023 ait été suivie.

12. En ce qui concerne **la première recommandation clé** relative à la nomination et à la sélection des membres non professionnels, les amendements adoptés ont abandonné la procédure précédente selon laquelle l'un des membres non professionnels devait être nommé à l'Assemblée par le médiateur. La Commission de Venise avait précédemment estimé qu'un tel mécanisme pouvait compromettre l'indépendance du membre sélectionné de cette manière. Dans sa forme actuelle, la loi sur le KPC n'établit aucune distinction entre les trois membres non professionnels, qui doivent être sélectionnés et élus selon la même procédure. En outre, la Commission de Venise se félicite que l'article 10, tel qu'il est entré en vigueur, ne confie plus la procédure de présélection des candidats non professionnels à un comité composé principalement de membres de l'Assemblée⁴, mais prévoit plutôt la création d'un comité spécial auquel participent également des personnes qui ne représentent pas de partis politiques.

13. **La deuxième recommandation clé** concernait la nécessité d'éviter que des candidats – tant les membres non professionnels que les membres procureurs – soient rejetés sur la base de critères peu clairs tels que « l'intégrité élevée » et/ou « les compétences managériales ». La Commission estime que la loi sur le KPC a désormais été correctement modifiée. En particulier, en ce qui concerne la procédure d'élection des membres non professionnels (article 10 adopté) et celle des membres procureurs (article 10/A adopté), des dispositions ont été introduites afin de préciser que ces critères ne peuvent constituer des motifs de rejet d'une candidature. Plus précisément, l'article 10, paragraphe 5, et l'article 10/A, paragraphe 9, stipulent que le comité spécial (chargé des candidats non professionnels) et la commission électorale (chargée des candidats procureurs) rejeteront les candidats qui ne satisfont pas aux exigences énoncées à l'article 8, paragraphe 1, « à l'exception de l'exigence d'une grande intégrité et de compétences managériales ».

14. De même, la Commission se félicite que les autorités aient modifié les dispositions transitoires conformément à **la troisième recommandation clé**. Au lieu de la disposition précédente selon laquelle le Conseil devait fonctionner dans une composition élargie jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle composition de sept membres, l'article 37/A, paragraphe 2, lorsqu'il entrera en vigueur, établit un régime de *prorogatio* pour les membres déjà en fonction.

15. La Commission se félicite en outre des modifications adoptées visant à aligner la loi sur le KPC sur **la quatrième recommandation clé** formulée en 2023, concernant la nécessité d'éviter tout blocage injustifié du fonctionnement du KPC et de prévoir des mesures disciplinaires plus strictes et plus efficaces en cas de non-participation effective aux activités du KPC sans justification valable. Une évolution positive peut, par exemple, être observée dans l'effet combiné des articles 13(3.1) et 19(3/a). Ainsi, l'article 13(3.1) prévoit qu'un membre du Conseil peut être démis de ses fonctions prématurément en cas d'absence, à deux reprises consécutives, aux réunions du KPC sans justification valable, tandis que l'article 19(3/a) établit qu'en cas d'absences répétées d'un membre, outre la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de ce membre, le Conseil peut fonctionner avec un quorum réduit de quatre membres, au lieu du quorum standard de cinq membres prévu à l'article 15(1).

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo, Avis complémentaire aux avis précédents concernant les modifications apportées à la loi sur le Conseil des procureurs, paragraphes 41 à 51.

16. Outre les quatre recommandations clés, l'avis de 2023 formulait une mise en garde concernant la composition de la commission électorale, soulignant le fait que l'un de ses trois membres était membre *d'office* du secrétariat du KPC (paragraphe 19). Cette recommandation a été suivie, puisque la participation d'un membre *d'office* du secrétariat du KPC a été supprimée. L'article 10/A(5) actuel prévoit que la commission électorale chargée de l'administration du processus électoral est composée d'un procureur membre du Conseil des procureurs, qui en est le président, d'un procureur membre du bureau du procureur général et d'un procureur membre désigné par le Conseil des procureurs.

A. Composition du Conseil du ministère public du Kosovo

1. Élection des membres non professionnels

17. La sélection et l'élection des membres non professionnels constituent une question délicate et controversée dans l'architecture du Conseil du ministère public du Kosovo. Bien qu'ils représentent une minorité numérique au sein du Conseil, les membres non professionnels constituent un élément d'équilibre dans la composition de l'organe, visant à réduire les risques de corporatisme. Dans le même temps, étant donné qu'ils sont élus par l'Assemblée du Kosovo, il est nécessaire de mettre en place des garanties spécifiques dans la procédure électorale afin d'empêcher que les membres non professionnels ne soient soumis à des influences politiques. La Commission de Venise a formulé plusieurs recommandations à ce sujet dans ses avis précédents.

18. Bien qu'il ait été observé dans les sections III et IV ci-dessus que des améliorations significatives ont été apportées au processus de nomination, la Commission de Venise note que la première recommandation clé de l'avis de 2023 n'a été suivie que partiellement. En particulier, la Commission de Venise réitère ses préoccupations concernant les risques d'influence politique auxquels les trois membres non professionnels élus par l'Assemblée pourraient être exposés en raison de la formule électorale prévue. Comme cela est également ressorti des discussions avec certaines parties prenantes, la règle permettant à l'Assemblée d'élire les membres non professionnels à la majorité simple reste problématique, car elle signifie que les membres non professionnels pourraient – du moins potentiellement – refléter uniquement le parti au pouvoir.

19. Comme indiqué dans des avis précédents – et plus récemment dans l'avis de 2023 (paragraphe 31) –, le moyen le plus approprié de garantir une composition pluraliste du KPC serait d'exiger une majorité qualifiée pour l'élection des membres non professionnels. Toutefois, la Commission de Venise est consciente qu'une telle évolution nécessiterait une modification constitutionnelle, étant donné que la Constitution du Kosovo prévoit actuellement une majorité simple⁵. À la lumière de ses discussions avec les autorités du Kosovo, la Commission de Venise comprend également qu'à l'heure actuelle, compte tenu de la situation politique au Kosovo, il serait difficile de mettre en œuvre une révision constitutionnelle.

20. Pour ces raisons, la Commission de Venise a souligné dans son avis de 2023 (paragraphe 51) « que si des modifications constitutionnelles sur l'élection des membres non professionnels à la majorité qualifiée ne sont pas possibles dans les circonstances actuelles, la loi devrait prévoir une solution qui permette de faire appel à des experts et à des organismes indépendants afin de renforcer l'impartialité et l'objectivité du processus de sélection au sein de la commission de l'Assemblée ». En substance, la Commission de Venise réitère que, si des solutions alternatives à la formule de la majorité simple ne peuvent être mises en œuvre à ce stade en raison d'obstacles constitutionnels, il est nécessaire de veiller à ce qu'au moins la sélection des candidats soumis au vote de l'Assemblée favorise une composition pluraliste de la composante non professionnelle du KPC.

⁵ Article 65 (10) et article 80 (1) de la [Constitution du Kosovo](#).

21. À cet égard, comme mentionné ci-dessus au paragraphe 12, l'article 10(3) de la loi sur le KPC prévoit la création d'un comité spécial chargé de gérer le processus de sélection des membres non professionnels du Conseil. Ce comité a pour mission d'évaluer et de recommander des candidats au poste de membre non professionnel du KPC, tandis que l'Assemblée est compétente pour décider de leur nomination, conformément à l'article 65(10) de la Constitution. La création de ce comité spécial a été examinée par la Cour constitutionnelle, qui a déclaré que son existence et son mandat n'étaient pas contraires à la Constitution, car ils ne limitaient pas le pouvoir de l'Assemblée d'élire des membres non procureurs⁶.

22. Selon la Commission de Venise, la présence de la commission spéciale ne peut atténuer le risque de politisation susmentionné que si sa composition est véritablement pluraliste et si elle est structurée de manière à garantir un certain degré d'indépendance par rapport à l'Assemblée. À cet égard, l'article 10, paragraphe 3, de la loi sur le KPC prévoit que le comité spécial est composé des membres suivants : le président de l'Assemblée de la République du Kosovo ou un membre de l'Assemblée en tant que son représentant délégué ; un procureur désigné par le Conseil des procureurs du Kosovo ; un juge désigné par le Conseil judiciaire du Kosovo ; le représentant du Conseil consultatif des communautés et le directeur de l'Agence pour la prévention de la corruption.

23. La question se pose de savoir si la composition de cet organe offre une garantie suffisante de son indépendance. À cet égard, plusieurs interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude, soulignant que les « experts » sont minoritaires : seuls deux des cinq membres sont des juges et des procureurs nommés respectivement par le Conseil judiciaire du Kosovo et le KPC. Les deux autres membres sont le Président de l'Assemblée et le directeur de l'Agence pour la prévention de la corruption, qui sont élus directement à la majorité simple par l'Assemblée. Le cinquième membre, issu du Conseil consultatif des communautés – qui comprend également des représentants du gouvernement –, serait étroitement lié à l'exécutif.

24. De l'avis de la Commission de Venise, la composition devrait être révisée afin d'assurer un plus grand pluralisme et une plus grande indépendance. Cela est essentiel dans une situation où il est difficile de modifier la disposition de la Constitution relative au vote à la majorité qualifiée. Une révision de la composition pourrait être réalisée, par exemple, en remplaçant l'un des non-experts par un membre du barreau, des facultés de droit ou de la société civile. Une recommandation en ce sens a déjà été formulée concernant la commission de l'Assemblée prévue dans la version précédente de la loi sur le KPC, mais elle reste valable également pour la commission spéciale créée par l'article 10 récemment adopté.

25. En lien avec ces aspects, la Commission de Venise note que l'article 9 adopté de la loi sur le KPC ne fournit aucune indication concernant les conditions minimales requises pour postuler au comité spécial. Dans une version précédente de la loi, l'article 9 exigeait qu'outre le membre nommé par le médiateur, les deux autres membres soient un avocat du barreau du Kosovo et un professeur de droit à l'université. La Commission de Venise se félicite de l'abandon de cette division rigide en trois catégories distinctes pour les membres non professionnels. Dans le même temps, elle estime que la loi devrait préciser les qualifications que les candidats à la fonction de membre non professionnel de la KPC doivent posséder afin de garantir une expérience et des connaissances suffisantes. En conséquence, comme mentionné ci-dessus, la loi pourrait prévoir que ces candidats soient sélectionnés parmi les avocats du barreau du Kosovo, les professeurs de droit et/ou les représentants de la société civile.

2. Élection des membres procureurs

26. L'avis de 2023 (paragraphe 17-18), rappelant l'avis de 2022, recommandait que la loi décrive plus clairement le processus d'élection des membres procureurs par la communauté des

⁶ Cour constitutionnelle du Kosovo, [arrêt dans les affaires n° KO153/24 et KO156/24](#), paragraphes 176 à 189.

procureurs, comme le prévoit l'article 10/A. La principale préoccupation exprimée par la Commission de Venise concernait l'application pratique du principe « un procureur, une voix » dans le processus de vote pour les trois membres procureurs du KPC. En particulier, il a été observé qu'un tel mécanisme pourrait faciliter la formation de blocs de procureurs. Cela pourrait conduire à ce que les trois membres procureurs soient tous issus du même bloc – ou, en tout état de cause, de ceux qui bénéficient du soutien d'un électorat plus large – limitant ainsi la représentation des minorités.

27. L'avis de 2023 (paragraphe 17) invitait les autorités à envisager comme solution possible l'utilisation d'un système de vote proportionnel, permettant par exemple aux procureurs de cocher trois noms sur la liste générale des candidats (ou moins, si moins de trois postes étaient à pourvoir). Sur la base de cette recommandation, la formule électorale a été révisée. En vertu du nouvel article 10/A (12), « chaque procureur vote pour les deux candidats qu'il préfère pour un poste de membre procureur du Conseil, ou pour un candidat qu'il préfère s'il n'y a que deux candidats pour un poste de membre procureur ».

28. La Commission de Venise se félicite de cette révision, mais invite les autorités à envisager d'augmenter le nombre de votes de deux à trois, soit un pour chaque poste disponible. Si moins de trois sièges sont vacants, le nombre de votes disponibles peut être réduit en conséquence. En votant pour trois candidats, chaque procureur serait appelé à exprimer une préférence quant à la configuration globale des sièges attribués aux procureurs. En appliquant une formule électorale proportionnelle, le résultat du vote garantirait la configuration la plus pluraliste possible.

B. Le Comité d'évaluation des performances (PEC)

1. Statut et composition du PEC

29. Conformément au projet d'article 27(1) de la loi sur le KPC, l'évaluation des performances des procureurs est confiée à un comité spécifique, le Comité d'évaluation des performances (PEC). Il s'agit du même comité que celui prévu au nouvel article 16(1), qui fait référence à un « Comité d'évaluation des performances des procureurs ». Par conséquent, conformément à l'article 16(1), le PEC doit être considéré comme un comité permanent du KPC. Toutefois, l'article 16(1) doit être lu conjointement avec les dispositions du projet d'article 27(2) concernant la composition du PEC, qui suggère que le PEC est composé de personnes extérieures au KPC.

30. En outre, conformément au projet d'article 27(2), le PEC est composée de cinq procureurs nommés par la KPC, dont trois (3) sont des procureurs du bureau du procureur général et deux (2) sont des procureurs du bureau du procureur d'appel. L'article 27 pourrait suggérer que les cinq membres procureurs doivent être nommés parmi les membres du KPC. Toutefois, comme le prévoit l'article 9(1), il n'y a qu'un seul membre issu du bureau du procureur général (le procureur général lui-même) et un seul membre issu du bureau du procureur d'appel. Par conséquent, le projet d'article 27(2) doit être interprété comme signifiant que le PEC ne sera pas constituée au sein de la KPC, mais sera un nouvel organe prévu par la loi.

31. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à la composition du PEC, la Commission de Venise recommande une meilleure coordination entre les dispositions pertinentes et une clarification supplémentaire de la composition du PEC.

2. Sélection des membres du PEC ; mandat et révocation

32. La loi ne contient aucune règle régissant la sélection des membres, les qualifications requises pour être sélectionné ou les motifs de révocation. La Commission de Venise recommande donc de prévoir la procédure et les critères de sélection des membres du PEC.

33. Le paragraphe 4 de l'article 27 fait référence à la nécessité pour le PEC de refléter « la représentation ethnique et la parité hommes-femmes conformément à la législation applicable ». La Commission estime que cette disposition est imprécise. La disposition juridique exacte à laquelle l'article fait référence devrait être précisée et des mécanismes spécifiques devraient être prévus pour garantir la représentation des minorités ethniques et du sexe sous-représenté. Il est important de réviser cette disposition afin de renforcer ses garanties, conformément aux considérations exposées au paragraphe 60 du présent avis.

34. Le projet d'article 27(3) prévoit une période de réflexion d'un mandat pour les membres du PEC – qui ont un mandat de cinq ans – avant qu'ils puissent se présenter à une nouvelle nomination pour un mandat supplémentaire. Au cours des réunions en ligne, les autorités ont précisé que cette période de réflexion vise à éviter que les fonctions attribuées restent entre les mains des mêmes personnes pendant une période trop longue. Afin de clarifier cette disposition, la Commission de Venise recommande de remplacer la référence au « mandat suivant » par « les cinq années suivantes ».

35. En outre, la loi ne contient aucune disposition concernant la responsabilité des membres du PEC, y compris les motifs de leur révocation. L'incertitude qui entoure les procédures de nomination et de révocation affecte la compréhension de la relation entre le PEC et le KPC et, plus important encore, la question de savoir si la PEC est responsable ou subordonnée au KPC. La Commission de Venise estime qu'il est essentiel d'apporter plus de clarté à cet égard.

3. Critères d'évaluation des performances individuelles

36. L'article 27 prévoit que le PEC procède à des évaluations des performances, contrôle la mise en œuvre des conclusions des évaluations individuelles et rend compte de cette question au Conseil. Cependant, la loi ne prévoit aucune modalité ni aucun critère pour évaluer les performances des procureurs. De plus, comme mentionné ci-dessus, la relation entre le PEC et le Conseil n'est pas claire.

37. La Commission de Venise recommande donc de modifier l'article 27 afin de fournir une base claire pour la procédure et les critères d'évaluation du PEC, la responsabilité de ses membres et la clarification des relations entre le PEC et le KPC.

C. Évaluation des performances des procureurs généraux

38. Le projet d'article 27/A stipule uniquement que « l'évaluation des performances des procureurs généraux est effectuée par le procureur général de l'État conformément à la loi applicable et au règlement intérieur pertinent adopté par le Conseil ». Cette disposition manque de détails concernant les conditions juridiques d'une telle évaluation. Plus précisément, la référence à la loi applicable est trop générique, car il n'est pas clair si elle renvoie à une loi existante, à une loi à promulguer ou à une loi à déterminer au cas par cas. La référence aux règlements ne résout pas suffisamment ce problème, car la réglementation d'une question aussi délicate devrait être confiée à la législation primaire et non à la législation secondaire.

39. De plus, le projet de disposition confie entièrement au procureur général la tâche de définir les méthodes et les critères. Cela a pour conséquence de concentrer un pouvoir considérable entre les mains d'un seul fonctionnaire, plutôt que dans celles du pouvoir législatif.

40. La Commission recommande donc de revoir le texte du projet d'article 27/A afin d'inclure les éléments les plus importants des méthodes et critères d'évaluation dans la loi elle-même.

D. Unité d'inspection et de vérification (IVU)

41. L'Unité d'inspection et de vérification (IVU) a déjà fait l'objet d'autres avis de la Commission de Venise⁷, notamment dans le contexte du Conseil judiciaire du Kosovo⁸. Dans ses avis précédents, la Commission a exprimé plusieurs préoccupations concernant l'IVU, dont la réglementation semblait incomplète et manquait de clarté. En ce qui concerne le projet d'article 31/A sur l'IVU, la Commission note certains problèmes critiques concernant la technique législative employée. Les principaux aspects de l'IVU sont réglementés par des dispositions rédigées de manière insuffisamment détaillée, comme expliqué ci-dessous.

1. Statut et composition de l'IVU

42. Le projet d'article 31/A(1) prévoit que les tâches de l'IVU consistent à soutenir le KPC et ses commissions compétentes en matière d'administration des tribunaux, de recrutement, de performance et de discipline des procureurs ; à proposer au KPC des politiques et des lignes directrices visant à réformer ou à améliorer le travail du parquet ; à soutenir et à mener la procédure d'enquête administrative relative au contrôle de l'intégrité, à la collecte et au traitement des données, et à la préparation des rapports pertinents ; et à soutenir la préparation de méthodologies de contrôle de l'intégrité. Il n'est pas tout à fait clair si, et dans l'affirmative, en quoi l'IVU diffère des autres comités créés par la loi. Bien que l'IVU ne fasse pas partie des comités définis comme comités permanents à l'article 16(1), ses fonctions et responsabilités semblent recouper celles des comités visés dans le même article. La loi devrait définir plus clairement la position de l'IVU au sein de la structure du KPC et préciser comment ses activités sont coordonnées avec celles des comités permanents prévus à l'article 16(1).

2. Sélection des membres de l'IVU

43. De même, un manque de clarté peut être constaté en ce qui concerne la composition de l'IVU. Selon le projet d'article 31/A(3), l'IVU est composée de « fonctionnaires professionnels et de soutien qui ont le statut de fonctionnaires publics », et donc pas de membres du KPC. La disposition ne donne aucune information sur la procédure de nomination des membres de l'IVU et la responsabilité de leur nomination, ni sur le nombre de membres que devrait compter l'IVU, la durée de leur mandat et les procédures de révocation. La Commission de Venise recommande d'introduire une disposition qui définisse clairement la procédure de sélection des membres de l'IVU, ainsi que d'autres aspects connexes, tels que les qualifications requises. Compte tenu des tâches confiées à l'IVU, ces aspects ne devraient pas être délégués à la législation secondaire, mais devraient être réglementés dans la loi sur le KPC elle-même.

3. Réglementation relative à l'IVU et à sa responsabilité

44. Les incertitudes concernant les procédures de sélection des membres de l'IVU affectent également les relations entre cet organe et le KPC. L'IVU est censé être un organe subordonné au KPC, ce dernier conservant le pouvoir décisionnel final sur les questions dont il est saisi, en particulier lorsqu'elles concernent la carrière des procureurs. À cet égard, l'article 31/A(2) stipule que l'IVU « rend directement compte au Conseil des procureurs pour l'exécution des tâches et responsabilités énoncées au paragraphe 1 ». Cependant, comme il n'est pas clair si les membres de l'IVU seraient nommés par le KPC lui-même ou par un organe externe, on ne peut exclure que, dans ce dernier cas, l'IVU puisse être soumis à des influences politiques.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo, Avis sur le projet de loi relatif au recrutement, à l'évaluation des performances, au contrôle de l'intégrité et au statut des juges et des procureurs et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphes 44 à 51.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo, Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi la modifiant et la complétant, paragraphe 64.

45. Cette incertitude est soulignée par le fait que l'article 31/A ne fournit aucune indication sur le fonctionnement de l'IVU et sur sa responsabilité⁹. Compte tenu de l'implication de l'IVU dans des questions particulièrement sensibles, la Commission de Venise estime que le projet d'article 31/A ne prévoit pas de mécanismes spécifiques permettant de garantir que le processus d'évaluation confié à l'IVU soit mené de manière transparente et indépendante. Compte tenu des fonctions d'inspection et de vérification énumérées au paragraphe 1, il est nécessaire de réviser le libellé de l'article 31/A afin de le rendre plus clair et plus détaillé. La Commission de Venise recommande en particulier de fournir des indications plus précises sur la composition de l'IVU, les fonctions qui lui sont assignées, la procédure et les critères régissant son fonctionnement, ainsi que son cadre de responsabilité. En outre, la Commission recommande de détailler ces aspects non seulement au niveau de la législation primaire, mais également dans la même loi sur le KPC.

E. Dispositions transitoires

46. Le projet d'article 37/B (probablement mal numéroté comme article 10 dans le texte soumis à la Commission) concerne la sélection des membres de la composition initiale du PEC. Il prévoit qu'ils seront « sélectionnés par tirage au sort avec des mandats échelonnés, trois membres pour cinq ans et deux membres pour quatre ans ». Bien qu'il s'agisse d'une solution possible, la manière dont les mandats seront répartis entre les membres nommés par le bureau du procureur général et ceux nommés par le bureau du procureur d'appel afin de se conformer aux exigences du projet d'article 27(2) reste floue. Cette distinction entre les deux catégories de procureurs ne peut être pleinement garantie si la décision est prise par tirage au sort. Il serait peut-être préférable de déterminer les mandats par tirage au sort au sein des deux catégories distinctes de membres.

47. En outre, on ne voit pas clairement comment cette disposition se rapporte au projet d'article 27(3), qui stipule qu'il n'y a pas de possibilité de réélection *pour le mandat suivant*. Il conviendrait de préciser si les membres qui ont été nommés pour quatre ans sur la base des dispositions transitoires pourraient être réélus après quatre ans ou plutôt après cinq ans. Afin d'éviter toute inégalité de traitement, la Commission de Venise recommande de préciser que les membres sélectionnés par tirage au sort pour un mandat de quatre ans doivent également attendre un mandat de cinq ans avant de pouvoir être réélus.

F. Niveau de réglementation

48. Une préoccupation générale concernant la technique législative employée dans la rédaction de la loi sur le KPC est que, dans de nombreux cas, elle laisse la réglementation de questions importantes à la législation secondaire ou aux règlements administratifs. Les interlocuteurs ont confirmé que cela signifie que le KPC elle-même sera chargée de rédiger la plupart de ces règlements. Cela pose problème, car il n'y a alors aucune possibilité de délibérer sur des questions réglementaires importantes au sein de l'Assemblée. De plus, la procédure de modification des règlements semble trop permissive et ne fait pas l'objet d'un contrôle parlementaire suffisant. La Commission observe que cette préoccupation concerne plusieurs aspects importants du projet de loi :

⁹ Dans un avis récent, la Commission de Venise a déjà traité du mandat de l'Unité d'inspection et de vérification (IVU) et du rôle qu'elle joue dans le mécanisme global de contrôle de l'intégrité des procureurs. Dans [le document CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo, Avis sur le projet de loi relatif au recrutement, à l'évaluation des performances, au contrôle de l'intégrité et au statut des juges et des procureurs et sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, il a été mentionné que, dans l'ensemble, le projet de loi manque de clarté en ce qui concerne les organes compétents pour effectuer les contrôles d'intégrité (paragraphe 44). En fait, il semble que la vérification des avoirs soit effectuée tous les trois ans par l'Agence anticorruption en vertu de la loi n° 08/L-108. Cet avis montre également qu'il n'est pas clair quelle sera la fonction de l'IVU et à quelle fréquence les contrôles d'intégrité auront lieu (paragraphe 49). Par conséquent, la Commission de Venise a recommandé de clarifier la procédure de contrôle d'intégrité (paragraphe 50).

- a) les procédures disciplinaires applicables aux membres du KPC sont régies par des règles adoptées par le KPC elle-même, conformément à l'article 19, paragraphe 1, qui est déjà en vigueur ;
- b) l'évaluation des performances des procureurs généraux est effectuée sur la base d'un règlement intérieur du KPC et d'une « loi pertinente » non définie, conformément au projet d'article 27/A ;
- c) les conditions d'emploi des membres de l'IVU seront déterminées par un règlement intérieur du KPC, conformément au projet d'article 31/A(3) ;
- d) le directeur général du secrétariat est sélectionné, nommé et révoqué par le Conseil, conformément aux règles de la loi sur les fonctionnaires, et les conditions spécifiques ou supplémentaires sont déterminées par un règlement intérieur publié par le Conseil, conformément au projet d'article 32(1.1) ;
- e) lors de la composition initiale du PEC, les agents de vérification sont soumis à la procédure de contrôle d'intégrité conformément au règlement intérieur du Conseil, conformément au projet d'article 37/B.

49. De l'avis de la Commission de Venise, la référence aux règlements ne peut être considérée comme admissible que lorsqu'elle vise à définir des règles détaillées ou des dispositions techniques. Au contraire, lorsque la référence aux règlements est faite afin de réglementer des questions telles que celles identifiées précédemment, cela peut créer des difficultés en termes de prévisibilité du cadre juridique, de stabilité juridique, de transparence et de risques potentiels d'abus. Afin d'éviter ces risques, ces questions devraient être réglementées au niveau de la législation primaire. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de modifier ces dispositions.

G. Procédures de révocation et disciplinaires

50. La Commission de Venise observe que les paragraphes 3.2 et 3.3 de l'article 13 contiennent des critères trop généraux qui permettent la possibilité qu'un membre du KPC soit révoqué avant l'expiration de son mandat. Le paragraphe 3.2 prévoit que la révocation d'un membre peut être approuvée s'il n'agit pas conformément à la Constitution et à la loi, tandis que le paragraphe 3.3 stipule qu'un membre peut être révoqué s'il exerce ses fonctions d'une manière contraire à ses devoirs et responsabilités.

51. Sur ce point, comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son avis sur le KJC, « la cessation anticipée du mandat d'un membre du Conseil devrait toujours être liée à une faute clairement identifiable ou à un manquement à ses obligations et devrait respecter le principe de proportionnalité. Afin de garantir la proportionnalité et de préserver l'indépendance judiciaire, la Commission de Venise recommande de modifier la loi afin d'introduire une gradation des infractions disciplinaires, en distinguant les différents degrés de gravité et leurs conséquences correspondantes, et de ne prévoir la révocation que pour les infractions d'une gravité considérable¹⁰ ». La Commission de Venise estime qu'il est nécessaire de définir des critères plus détaillés pour la cessation du mandat d'un membre avant son expiration et de veiller à ce que toute décision fondée sur ces critères soit dûment motivée.

52. En ce qui concerne la procédure de révocation des membres non professionnels, l'article 10, paragraphe 10, dispose que « la révocation des membres non procureurs du Conseil est prononcée par l'Assemblée à la majorité des voix de tous les membres de l'Assemblée, sur proposition de la commission ou du Conseil concerné ». De cette manière, deux régimes distincts sont créés en ce qui concerne les membres non professionnels et les membres professionnels, dont la procédure de révocation est prévue à l'article 19. Au cours des réunions, les interlocuteurs

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo, Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi la modifiant et la complétant, paragraphe 47.

ont confirmé que la procédure établie par l'article 19 ne s'applique qu'aux membres professionnels.

53. Comme l'a également observé dans son avis de 2025 sur le projet de loi relatif au KJC¹¹, la Commission de Venise note qu'il est possible de soumettre les membres procureurs et les membres non procureurs à des régimes distincts en ce qui concerne l'organe chargé de statuer sur leur révocation respective, dans la mesure où cette différence découle de la nature différente de leurs mandats respectifs et peut être dûment expliquée par celle-ci. Toutefois, la responsabilité de vérifier et de prouver l'existence de circonstances pouvant justifier la perte du mandat d'un membre devrait être attribuée au KPC lui-même, conformément aux avis précédents¹². Par conséquent, c'est au KPC lui-même qu'il devrait incomber d'engager la procédure et de soumettre la révocation des membres non professionnels au vote de l'Assemblée.

54. L'article 10(10) ne précise pas la procédure menant à une proposition de révocation et à sa soumission au vote de l'Assemblée. En effet, l'article 10(10) prévoit qu'une telle proposition peut être initiée par le KPC – qui représente le mécanisme approprié – ou par le « comité concerné ». Cependant, il n'est pas clair quel comité devrait être responsable de cette étape. De même, il n'est pas établi selon quelle procédure et sur la base de quels critères l'évaluation des motifs de révocation devrait avoir lieu.

55. La Commission de Venise recommande donc que la procédure de révocation des membres soit expressément et précisément définie dans la même loi sur le KPC. En particulier, en ce qui concerne les membres non professionnels, elle recommande de prévoir que l'évaluation de la conduite du membre soit effectuée au sein du KPC, qui devrait également être chargée de soumettre la proposition de révocation au vote de l'Assemblée.

H. Autres recommandations

56. Dans son avis de 2023, la Commission de Venise a noté (paragraphe 66) que l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la loi sur le KPC – qui était alors encore un projet d'amendement – établissait des critères d'inéligibilité différents pour les membres non professionnels et les membres procureurs, ce qui soulevait des inquiétudes quant à l'existence d'un double standard. Les candidats non professionnels seraient disqualifiés pour toute infraction pénale, y compris celles commises par négligence (article 8, paragraphe 2), tandis que les procureurs seraient exemptés si l'infraction était uniquement due à une négligence (article 8, paragraphe 2). En outre, l'exigence de ne pas faire l'objet d'une mise en accusation manque de clarté quant à savoir si elle fait référence à des mises en accusation en cours ou passées. L'amendement est entré en vigueur dans la formulation déjà examinée, et la recommandation n'a pas été suivie.

57. L'avis de 2023 recommandait en outre (au paragraphe 70) de réviser l'article 8(2.2), dans lequel les qualifications requises pour les membres non professionnels – limitées au droit, à l'économie, à la gestion ou à l'administration publique – peuvent être trop restrictives, excluant des personnes qualifiées issues d'autres disciplines pertinentes. La recommandation n'a été que partiellement suivie dans le nouvel article 8(2.3). La liste actuelle comprend une référence à la criminologie, mais dans l'ensemble, elle n'est toujours pas aussi complète que ce qui avait été recommandé précédemment par la Commission de Venise.

58. L'avis de 2023 recommandait également (au paragraphe 71) de réviser l'article 8(2.5), car il a été jugé qu'il manquait de clarté quant à la définition de « l'entité politique » et quant à savoir si

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo, Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi la modifiant et la complétant, paragraphes 46 à 51.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo, Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi visant à la modifier et à la compléter, par. 51.

cette notion inclut les ONG, les fondations politiques, les groupes de réflexion ou les affiliés informels des partis, y compris les conseillers. La modification est entrée en vigueur dans la formulation déjà examinée, ce qui signifie que la recommandation n'a pas été suivie.

59. Une autre préoccupation exprimée dans l'avis de 2023 concernait l'article 9(2), qui stipulait que les procureurs généraux de tout parquet ne peuvent pas être simultanément membres du KPC. La Commission de Venise a fait remarquer que cette disposition pourrait avoir pour conséquence involontaire d'exclure certains des procureurs les plus haut placés de la gouvernance du système de poursuites (paragraphe 20). En revanche, la Commission de Venise a observé qu'un tel mécanisme avait favorisé l'élection au KPC de procureurs encore en période d'essai et ne disposant donc pas des connaissances nécessaires sur le système de poursuites, une situation qui n'est pas souhaitable. Cette recommandation reste valable, car l'article 9(2) n'a pas été modifié.

60. La Commission de Venise a noté dans son avis de 2023 (paragraphe 72) que l'article 9(4), qui fait référence à la représentation ethnique et à la parité hommes-femmes, énonçait un simple principe sans réelles perspectives de mise en œuvre. À ce jour, cette disposition, qui est désormais entrée en vigueur, reste vague et inapplicable en l'absence de mécanismes de mise en œuvre concrets. À cet égard, la Commission de Venise recommande d'introduire une disposition plus détaillée et plus concrète visant à garantir l'équilibre entre les sexes et une représentation ethnique pluraliste. Plus précisément, en ce qui concerne la représentation des genres, la Commission de Venise recommande que les dispositions réglementaires visant à garantir une composition équilibrée entre les genres au sein du KPC soient intégrées dans la loi elle-même. En ce qui concerne la représentation ethnique, la Commission de Venise a précédemment estimé qu'il était « suffisant que les critères ethniques, parallèlement aux critères linguistiques, religieux ou autres, fassent partie des considérations générales de chaque organe électoral en vue de parvenir à une composition pluraliste et équilibrée » du KPC, « sans imposer d'obligations supplémentaires aux organes de nomination ». En d'autres termes, comme cela a été affirmé à propos du KJC, il ne devrait pas y avoir de « quotas ethniques » au sein du KPC¹³.

V. Conclusion

61. À la demande du ministre de la Justice du Kosovo, la Commission de Venise a examiné les modifications apportées à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo adoptées en juin 2025, ainsi que les projets de modification de cette même loi. Elle se félicite des changements importants apportés à la loi sur le KPC en réponse aux recommandations formulées précédemment.

62. En particulier, les autorités ont garanti une plus grande indépendance aux membres élus par l'Assemblée en excluant la participation du médiateur à la sélection de l'un des trois membres non professionnels. En outre, elles ont renforcé l'objectivité du processus de sélection des candidats – tant pour les procureurs que pour les membres non professionnels – en veillant à ce que les critères d'« intégrité élevée » et de « compétences managériales » ne jouent plus un rôle déterminant (articles 10.5 et 10/A.9).

63. La Commission de Venise félicite en outre les autorités d'avoir pleinement suivi ses recommandations concernant la composition transitoire du KPC en prévoyant que les membres actuels restent en fonction jusqu'à la constitution officielle du nouveau Conseil (article 37/A).

64. Dans le même temps, la Commission de Venise observe que plusieurs recommandations n'ont pas été suivies, ou seulement partiellement. Le processus de sélection des membres non professionnels qui seront présentés à l'Assemblée doit encore être amélioré en ce qui concerne

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo, Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi visant à la modifier et à la compléter, par. 32-33.

la participation d'experts indépendants au comité de sélection (article 10). En outre, tant le Comité d'évaluation des performances (PEC) (article 27) que l'Unité d'inspection et de vérification (IVU) (article 31/A) devraient être réglementés de manière plus détaillée dans la loi sur le KPC lui-même, notamment en ce qui concerne le statut, la composition, le fonctionnement et la responsabilité de ces organes.

65. La Commission de Venise souligne en outre une préoccupation plus générale concernant la technique législative adoptée dans les amendements. Il convient d'éviter de recourir fréquemment à la législation secondaire ou aux règlements, car cela pose des problèmes en termes de prévisibilité du cadre juridique, de stabilité juridique, de transparence et de risques potentiels d'abus.

66. La Commission de Venise formule donc les recommandations clés suivantes :

1. Des garanties supplémentaires devraient être mises en place afin de prévenir tout risque de politisation dans la sélection et l'élection des membres non professionnels du KPC. Étant donné qu'il semble actuellement impossible de modifier la Constitution afin d'imposer une majorité qualifiée pour leur élection, les autorités devraient veiller à ce que des experts et des organismes indépendants soient davantage associés au processus de sélection de la commission de l'Assemblée.
2. Une réglementation plus détaillée devrait être prévue en ce qui concerne le PEC. En particulier, la loi sur le KPC devrait définir les modalités de nomination de ses membres, ainsi que les procédures d'évaluation, les critères sur lesquels elles se fondent et la responsabilité du PEC lui-même et de ses membres.
3. De même, en ce qui concerne l'IVU, la loi sur le KPC devrait définir les modalités de nomination de ses membres, ainsi que les procédures d'évaluation, les critères sur lesquels elles sont fondées et la responsabilité de l'IVU elle-même et de ses membres.
4. La possibilité prévue par la loi sur le KPC de réglementer par voie de législation secondaire et de règlements devrait être limitée. Des questions telles que les règles et les procédures disciplinaires applicables aux membres du KPC, les procédures d'évaluation des performances des procureurs généraux, les principales conditions d'emploi des membres de l'IVU et la procédure de contrôle du premier comité d'évaluation des performances devraient être régies par la législation primaire, et de préférence dans le cadre de la loi sur le KPC lui-même.

67. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités du Kosovo pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.