



Strasbourg, 13 Decembre 2021

CDL-AD(2021)051

Avis n° 1063 / 2021

Or. angl.

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

KOSOVO

AVIS

SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS

À LA LOI SUR LE CONSEIL DES PROCUREURS

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 129^{ème} Session plénière
(Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021)**

Sur la base des commentaires de

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

Opinion co-funded
by the European Union



Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Principaux éléments du projet d'amendements	5
A.	Nouvelle composition du Conseil des procureurs du Kosovo.....	5
B.	Procédure d'élection des membres.....	5
C.	Licenciement des membres.....	6
D.	Remplacement des membres actuels.....	6
IV.	Analyse	7
A.	Nouvelle composition du Conseil des procureurs du Kosovo.....	7
1.	Présence accrue de membres laïcs.....	7
2.	Exclusion du Procureur général en tant que membre <i>ex officio</i>	9
3.	Procédure d'élection des membres	10
B.	Licenciement des membres.....	13
C.	Remplacement des membres actuels.....	13
D.	Autres modifications	15
V.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre du 26 octobre 2021, le ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo (CDL-REF(2020)083 ; ci-après - le projet d'amendements).

2. M. Gaspar (membre, Portugal), M. Hamilton (expert, ancien membre, Irlande) et M. Nicolatos (membre, Chypre) ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 18 et 19 novembre 2021, une délégation de la Commission composée de M. Gaspar et de M. Hamilton, accompagnés de M. Dikov du Secrétariat, s'est rendue à Pristina et a eu des entretiens avec le Parlement, le ministère de la Justice, le Conseil des procureurs et le Procureur général, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au bureau du Conseil de l'Europe à Pristina pour l'excellente organisation de la visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements. 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 de la visite à Pristina, et des commentaires écrits sur le projet d'avis soumis par le ministère de la Justice du Kosovo. Il a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur l'État de droit et institutions démocratiques le 9 décembre 2021. À la suite d'un échange de vues avec le ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 129e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021).

II. Contexte

6. Selon le ministère de la Justice, le parquet du Kosovo souffre d'un manque d'intégrité et de professionnalisme. Dans une large mesure, cela est dû au fait que le Conseil des procureurs du Kosovo (CPK) n'a pas réussi à jouer le rôle qui lui est dévolu par la Constitution, en particulier celui de garantir des nominations au sein du parquet fondées sur le mérite.

7. Selon le ministère, le parquet est entaché de copinage et de népotisme. Le mécanisme d'évaluation des performances ne fonctionne pas. Malgré le problème persistant de la durée excessive des procédures dans les affaires pénales, et un taux de condamnation très faible (seulement 45% des poursuites aboutissent devant les tribunaux), presque tous les procureurs du pays reçoivent des notes bonnes ou excellentes de la part du CPK.

8. Le ministère a également fait référence aux récents scandales liés à l'instruction de certaines affaires très médiatisées, qui auraient révélé un manque flagrant de professionnalisme, voire une mauvaise conduite des procureurs. Malgré cela, le nombre de sanctions disciplinaires imposées aux procureurs est resté inexplicablement faible ces dernières années¹. La plupart des membres du CPK ne participent pas activement à ses réunions et, en tout état de cause, le CPK est soumis aux intérêts d'un petit groupe de procureurs de haut rang, et en particulier du Procureur général. Le système actuel est antidémocratique dans la mesure où il surreprésente les petits bureaux de parquet où un petit nombre d'individus peut être indûment dominant.

¹ Ainsi, selon le ministère de la Justice, malgré le nombre élevé de plaintes déposées contre des procureurs (44 en 2019, 45 en 2020 et 42 à ce jour en 2021), le CPK n'a ouvert des enquêtes que dans quelques cas (11 en 2019, 4 en 2020 et 5 en 2021), et la plupart de ces procédures se sont terminées soit par la constatation qu'aucune infraction disciplinaire n'avait été commise, soit par des sanctions très légères, comme une réprimande non publique ou une réduction temporaire du salaire.

9. Le président du CPK a été élu pour un second mandat malgré l'interdiction claire dans la loi d'être réélu². Les missions de l'UE et des États-Unis au Kosovo ont refusé de surveiller les dernières élections des membres du CPK (qui ont eu lieu en janvier 2021), apparemment en raison des doutes sur la transparence du processus.

10. Ces défauts et d'autres du système actuel de gouvernance du ministère public ont été identifiés dans la Stratégie pour l'État de droit, préparée en consultation avec les partenaires internationaux. Les projets d'amendements, élaborés par un groupe de travail du ministère, étaient basés sur cette stratégie. Pour le ministre, la seule issue possible à la crise actuelle du ministère public est de redémarrer le CPK en changeant sa composition et en modifiant les exigences de qualification et de compatibilité de ses membres. Le bureau du Procureur général (le PG) a participé aux discussions et a pu faire des suggestions au groupe de travail.

11. Le directeur général et le président du CPK ont présenté une version différente. Selon eux, il était incorrect de dépeindre le CPK comme une institution non fonctionnelle ou capturée. Ainsi, près d'un quart des procureurs avaient été mis en responsabilité disciplinaire à un moment donné de leur carrière. Il n'y a pas eu d'irrégularités lors des dernières élections des membres du CPK. L'idée selon laquelle le président du CPK n'était pas éligible à un second mandat était erronée : le président a effectué son premier mandat dans un organe différent (bien qu'ayant des fonctions similaires), de sorte que la limitation de la réélection ne s'appliquait pas à lui.

12. Le PG et le président du CPK n'ont pas nié que certaines réformes pourraient être nécessaires. Cependant, ils ont insisté sur le fait que ces réformes devraient conduire à un renforcement des mécanismes et institutions *existants* - et, en particulier, des organes subordonnés du CPK. La restructuration de l'ensemble du CPK n'était pas justifiée et mettait en danger l'indépendance du parquet.

13. De l'avis des dirigeants du ministère public, la Stratégie pour l'État de droit impliquait une approche globale de la réforme juridique. Pour certaines raisons, le ministère s'est précipité sur la proposition de réforme du CPK, tout en mettant de côté d'autres éléments importants de la stratégie. Le bureau du PG a reçu les projets d'amendements seulement la veille de la réunion du groupe de travail au cours de laquelle ces amendements devaient être discutés. Les procureurs ont participé aux discussions, mais ont dû se retirer récemment en raison d'une déclaration publique du vice-ministre de la Justice, qui a injustement accusé le parquet de corruption. La préparation précipitée des projets d'amendements peut être liée à la retraite imminente de l'actuel PG et au désir de permettre au gouvernement d'influencer le choix de son successeur.

14. Il n'appartient pas à la Commission de Venise d'évaluer en détail la situation du ministère public du Kosovo. Le gouvernement soutient que le parquet traverse une crise qui trouve son origine dans la culture du corporatisme au sein du CPK. Le tableau accablant présenté par le ministère de Justice est peut-être correct, mais le ministère ne semble pas s'appuyer sur une analyse minutieuse des données statistiques, mais plutôt sur des preuves anecdotiques et des hypothèses générales. Les détracteurs des amendements ont peut-être raison dans leur évaluation des véritables fondements politiques de la réforme prévue du CPK. En outre, le corporatisme présumé du CPK n'est certainement pas la *seule* cause de la situation actuelle, et d'autres réformes, identifiées dans la Stratégie, doivent également être poursuivies.

15. Cela dit, le gouvernement est mieux placé pour évaluer les besoins et les conditions locales et identifier les priorités. La rareté des données et des recherches analytiques peut s'expliquer par l'immaturation relative du système juridique du Kosovo. Il est vrai que le CPK est composé presque exclusivement de procureurs (sur ce point, voir plus loin), et qu'il existe donc au moins

² Cette allégation n'a toutefois pas fait l'objet d'une enquête officielle ou d'une décision judiciaire. Pour plus de détails, voir le para. 11 ci-dessous.

un *risque tangible* de gouvernance corporatiste. Il s'ensuit que l'hypothèse du gouvernement ne semble pas déraisonnable : la Commission de Venise la prendra comme point de départ de son analyse.

III. Principaux éléments du projet d'amendements

16. Le CPK est prévu à l'article 110 de la Constitution du Kosovo. Cette disposition se trouve dans le chapitre intitulé « Système judiciaire » qui traite des tribunaux, des juges, des procureurs et des avocats. Toutes ces professions juridiques sont déclarées indépendantes. Le rôle principal du CPK est de s'assurer que les procureurs sont indépendants, professionnels et impartiaux. La composition du CPK n'est pas prévue par la Constitution mais doit être déterminée par la loi. Le PG est nommé par le Président de la République sur proposition du CPK.

A. Nouvelle composition du Conseil des procureurs du Kosovo

17. Actuellement, le CPK est composé de 13 membres. 10 membres représentent le parquet : le PG est un membre de droit; sept membres sont élus par les procureurs des bureaux de base (niveau inférieur)³, un membre est élu par les procureurs travaillant dans le bureau d'appel et un par les procureurs du bureau des procureurs spéciale.

18. Le CPK compte trois membres laïcs (non-procureurs): l'un représente le barreau, un autre est un professeur d'université et le dernier représente la société civile. Les membres laïcs doivent être élus par l'Assemblée du Kosovo, sur proposition des institutions respectives, à la majorité simple des voix de tous les députés. En pratique, ces dernières années, le CPK a fonctionné presque exclusivement avec les membres procureurs puisque l'Assemblée n'a pas réussi à faire élire deux membres laïcs⁴.

19. Selon les projets d'amendements, le futur CPK sera composé de sept membres : trois d'entre eux seront des procureurs élus par leurs pairs, trois seront des membres laïcs élus par l'Assemblée à la majorité simple des voix des députés et un sera un procureur élu par l'Assemblée, également à la majorité simple. Selon les projets d'amendements, tous les membres du CPK seront à temps plein (contrairement à la situation actuelle où seuls trois membres reçoivent un salaire pour l'exercice de leur fonction).

B. Procédure d'élection des membres

20. Pour les *membres devant être élus par l'Assemblée*, le projet de loi introduit une procédure de présélection : une commission parlementaire spéciale de sélection sera créée au sein de l'Assemblée (la CSA). La CSA sera composée du Président de l'Assemblée, des chefs de tous les groupes parlementaires et de six autres membres représentant des institutions ou des titulaires de fonctions extérieures (pour plus de détails, voir ci-dessous, section IV, « Analyse »). La CSA recevra les candidatures des aspirants et, en vertu de l'article 10 (7), pourra rejeter celles qui « ne remplissent pas les conditions prévues par la loi ». Ensuite, la CSA fera passer un entretien aux candidats et présélectionnera les deux meilleurs candidats. Ces deux candidats seront soumis à l'Assemblée pour élection. Il est entendu que pour chacun des quatre postes de membres laïcs, le CSL devrait proposer à l'Assemblée deux candidats les mieux placés. Il n'est pas tout à fait clair ce qui se passerait si les quatre postes de membres laïcs devenaient vacants (comme ce sera le cas à la suite du renouvellement de la composition du Conseil - voir ci-dessous

³ Le plus grand d'entre eux est celui de Pristina, avec près de la moitié des procureurs ; certains des autres bureaux de base du ministère public ne comptent que 10 procureurs.

⁴ On ne sait pas, malgré les enquêtes menées au cours de la mission au Kosovo, pourquoi l'Assemblée n'a pas élu ces deux membres. Il a été suggéré que les candidats appropriés n'ont pas voulu se présenter.

la sous-section C de la section IV) : vraisemblablement, la CSA devra proposer deux candidats pour chacun des quatre postes.

21. L'élection des membres procureurs (c'est-à-dire des procureurs élus par leurs pairs) commence par la présélection des candidats par une commission électorale de trois membres relevant du CPK (la CE). La CE, comme la commission de sélection parlementaire, peut rejeter les candidats qui « ne remplissent pas les conditions fixées par la loi ». Toutefois, le projet d'amendements prévoit la possibilité de faire appel de la décision de la CE devant le CPK. Il semble que la CE prépare une liste de candidats présélectionnés, qui est soumise au vote, bien que, contrairement à la CSA, la liste présélectionnée ne soit pas limitée à deux candidats. Chaque procureur du Kosovo dispose d'une voix (contrairement au système précédent où chaque bureau de niveau inférieur déléguait un représentant). En vertu de l'article 10A (10), le candidat qui reçoit la majorité des voix est élu, et les candidats non retenus ont la possibilité de faire appel devant le CPK.

22. Les projets d'amendements reformulent également les conditions d'éligibilité des membres laïcs et des membres procureurs du CPK. Plus important encore, les candidats aux postes de membres laïcs ne doivent pas avoir été affiliés à des partis politiques au cours des trois années précédant leur élection. En outre, les candidats aux postes de procureurs ne doivent pas avoir occupé de postes de direction au sein du parquet au cours des deux années précédant leur élection.

22. Les projets d'amendements contiennent d'autres conditions d'éligibilité (un diplôme universitaire approprié et une expérience professionnelle, aucune condamnation pénale, une certaine expérience professionnelle minimale, etc.) Plus important encore, les membres procureurs et les membres laïcs doivent faire preuve d'une « haute intégrité morale » et, en outre, pour les membres procureurs, il peut y avoir « des critères de qualification supplémentaires qui démontrent leurs compétences en matière de gestion ».

C. Licenciement des membres

23. Selon le nouvel article 10 (17), le CPK ou la CSA peut proposer à l'Assemblée de révoquer un membre élu par l'Assemblée, ce qui est fait à la majorité des voix de tous les députés. En revanche, les membres procureurs sont révoqués par le CPK lui-même, dans les conditions et selon une procédure définies par la loi (article 10A (14)).

D. Remplacement des membres actuels

24. L'adoption du projet d'amendements entraînera la fin automatique du mandat des membres actuels du CPK, et leur remplacement par les membres élus selon les nouvelles règles (voir article 36 (1)). Tout d'abord, quatre membres doivent être élus par l'Assemblée⁵ ; le CPK peut commencer à fonctionner lorsque ces quatre membres sont élus puisque l'article 36C (4) prévoit que jusqu'à l'élection des membres procureurs, le quorum est de quatre membres (sauf pour les affaires disciplinaires où le quorum est de cinq membres). Une fois les quatre membres laïcs en place, trois membres doivent être élus par les procureurs, sous la supervision de la CE.

⁵ Le projet de loi les désigne comme étant trois membres laïcs et un membre procureur ; cependant, la Commission les désigne comme étant quatre membres laïcs pour des raisons qui sont expliquées ci-dessous.

IV. Analyse

A. Nouvelle composition du Conseil des procureurs du Kosovo

1. Présence accrue de membres laïcs

25. Actuellement, les procureurs exercent une influence décisive au sein du CPK. Les projets d'amendements proposent un modèle différent. Dans le CPK nouvellement composé, les procureurs « élus par leurs pairs » seront en légère minorité (trois membres sur sept). Quatre membres sont élus par l'Assemblée. L'un d'entre eux devrait être un procureur, mais comme il doit son mandat à l'Assemblée, la Commission de Venise estime que ce membre devrait plutôt être considéré comme un membre laïc (contrairement aux membres « procureurs » élus par leurs pairs).

26. La Commission de Venise a toujours reconnu que, dans certains ordres juridiques démocratiques, il n'y a pas de conseils des procureurs et que, là où ils existent, il y a une série de modèles acceptables de la façon dont ces conseils devraient être composés. A cet égard, il existe une différence importante entre les normes relatives aux conseils de juges et aux conseils de procureurs⁶. Si les procureurs doivent être protégés de toute ingérence politique, et si un conseil des procureurs peut offrir cette protection, rien n'exige que ce conseil soit nécessairement *dominé* par les procureurs. La Commission de Venise a toujours plaidé en faveur de conseils de procureurs où les procureurs élus par leurs pairs représentent une « partie substantielle », mais pas nécessairement une majorité des membres⁷.

27. Le CPK actuel est presque entièrement composé de procureurs et est donc enclin au risque de corporatisme. En outre, au Kosovo, la plupart des procureurs membres du CPK sont issus des bureaux de procureurs de bas niveau. Il est tout à fait naturel que, même en l'absence de liens formels de subordination, ils puissent être perçus comme votant avec leurs collègues plus anciens, et en particulier le PG lui-même⁸. Comme en témoignent certaines ONG, c'est exactement de cette manière que le CPK fonctionnait dans le passé. Par conséquent, la réduction de la proportion des membres procureurs peut aider à combattre la tendance corporatiste de cet organe, ou la perception de cette tendance.

28. Cependant, la réforme du CPK ne doit pas conduire à sa subordination à la majorité au pouvoir à l'Assemblée. L'important est que la composition du CPK soit suffisamment *pluraliste*⁹ pour garantir que les procureurs ne puissent pas gouverner seuls et, en même temps, que les membres laïcs dont l'élection a été assurée par les voix de la majorité ou qui représentent l'exécutif ne puissent pas facilement les mettre en minorité¹⁰. Il existe plusieurs modèles qui peuvent contribuer à éviter la politisation du CPK, résumés dans un avis récent sur le Monténégro¹¹.

⁶ Voir l'avis de 2017 sur la Bulgarie, cité ci-dessus.

⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, paragraphe 45.

⁸ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Bulgarie - Avis sur la loi sur le système judiciaire.

⁹ 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 bureau du procureur de Géorgie, paragraphes 33, 35 et 36.

¹⁰ En revanche, le CCPE a préconisé que les procureurs soient légèrement majoritaires dans les conseils des procureurs.

¹¹ Commission de Venise, CDL-AD(2021)012, Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption, paragraphe 37.

29. Le premier modèle consiste à exiger que certains membres laïcs (ou tous) soient élus à la majorité qualifiée des voix. En théorie, cela pourrait garantir la neutralité politique de ces membres laïcs, à condition toutefois que la majorité au pouvoir ne dispose pas déjà du nombre de voix requis. En outre, un mécanisme anti-blocage serait nécessaire pour garantir que les membres puissent être élus même si la majorité nécessaire ne peut être atteinte au Parlement¹².

30. Toutefois, la Constitution du Kosovo énonce le nombre limité de cas dans lesquels l'Assemblée peut voter à la majorité qualifiée¹³. Il s'ensuit qu'un amendement constitutionnel serait nécessaire pour introduire l'exigence de l'élection des membres laïcs à la majorité qualifiée.

31. Un autre modèle consiste à prévoir un système proportionnel d'élection des membres laïcs, où certains d'entre eux seraient élus avec les voix de l'opposition¹⁴. Dans un tel modèle, les membres procureurs devraient obtenir le soutien d'un certain nombre de membres laïcs pour prendre des décisions et, d'autre part, les membres laïcs à la majorité ne pourraient pas gouverner seuls mais devraient obtenir le soutien de certains membres procureurs ou de certains membres de l'« opposition ».

32. Enfin, un certain nombre de sièges au sein d'un conseil des procureurs pourrait être réservé à des représentants d'institutions externes indépendantes (telles que le barreau, la conférence des facultés de droit, le Médiateur, etc...) ou à la société civile. Dans ce modèle, il est nécessaire de s'assurer que l'institution qui délègue les membres laïcs est véritablement neutre (ce qui peut être difficile à réaliser dans une petite société très polarisée politiquement), et/ou que les membres délégués par les ONG sont véritablement des représentants de la société civile¹⁵.

33. Aucun de ces modèles n'est exempt de défauts. Ainsi, il existe toujours un risque d'accords politiques en coulisse entre les membres procureurs et un certain nombre de membres laïcs, ce qui empêcherait une gouvernance transparente et équitable du parquet. En outre, les institutions ou les titulaires de fonctions indépendantes peuvent, en pratique, ne pas être aussi indépendants qu'ils le sont en théorie. Cependant, tout modèle pluraliste est préférable à un modèle dans lequel le conseil des procureurs est dominé par un groupe monolithique de membres procureurs, soumis au procureur général, ou par un groupe monolithique de nominations politiques fidèles à la majorité au pouvoir.

34. La Commission de Venise note que, selon les projets d'amendements, les candidats aux postes de membres laïcs ne doivent pas avoir été affiliés à des partis, associations ou fondations politiques au cours des trois années précédant leur élection. Comme l'a noté la Commission de Venise dans un avis sur le Monténégro, les critères d'inéligibilité de ce type « créent une certaine 'distance de sécurité' entre les membres laïcs et les partis politiques, ce

¹² Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)037, Premier avis sur le projet d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, paragraphe 162 ; voir également Commission de Venise, CDL-AD(2015)024, Avis sur le projet de loi institutionnelle sur la Cour constitutionnelle de Tunisie, paragraphe 21.

¹³ Voir l'article 65 de la Constitution du Kosovo qui donne une liste exhaustive des pouvoirs de l'Assemblée. Le vote à la majorité des 2/3 n'y est mentionné explicitement que deux fois - au (2) où la Constitution parle des amendements à la Constitution, et au (15) qui régit l'amnistie. Il apparaît que dans tous les autres cas, les décisions sont prises à la majorité simple. Ceci est confirmé par l'article 80 (« Adoption des lois »), qui dit que « les lois, *décisions et autres actes* sont adoptés par l'Assemblée à la majorité des voix des députés présents et votants, sauf disposition contraire de la Constitution » (italiques ajoutés).

¹⁴ Cette solution a été recommandée dans Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphes 17 et 19.

¹⁵ Voir la discussion sur le problème de la représentation dans Commission de Venise, CDL-AD(2021)030, Monténégro - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphes 32 et suivants.

qui pourrait rendre le [conseil des procureurs] plus neutre politiquement »¹⁶. Ainsi, l'introduction dans la loi de ce nouveau critère d'éligibilité est donc bienvenue. Toutefois, comme il ressort du même avis, cette mesure en soi n'est pas en mesure d'empêcher la politisation de cet organe si ces membres sont toujours élus à la majorité simple au Parlement¹⁷.

35. Ainsi, la première recommandation de la Commission de Venise serait de veiller à ce que les membres laïcs de la future composition du CPK soient élus de manière à assurer un pluralisme suffisant dans la composition du CPK et à « contrebalancer » les membres nommés avec les voix de la majorité au pouvoir.

2. Exclusion du Procureur général en tant que membre *ex officio*

36. Dans le CPK réformé, le PG ne sera plus membre de droit. En outre, l'article 8 (1.5) prévoit que les procureurs occupant des postes exécutifs ne peuvent pas être élus en tant que membres procureurs du CPK. Cela exclut le PG d'être élu.

37. Pour la Commission de Venise, dans un parquet organisé de manière hiérarchique, il est naturel que le PG participe aux décisions concernant les nominations, la carrière et la discipline des procureurs, qu'il influence les politiques budgétaires et organisationnelles et qu'il prenne part au développement des normes et procédures professionnelles¹⁸.

38. Certes, le PG ne devrait pas pouvoir prendre des décisions seul - c'est la raison pour laquelle les conseils des procureurs ont été créés. Cependant, l'exclusion totale du PG du CPK est contestable, si l'on veut maintenir l'équilibre proposé entre les membres-procureurs et les membres non professionnels (laïcs).

La Commission de Venise observe que, dans un avis sur la Serbie¹⁹, elle a recommandé d'exclure le Procureur général du conseil des procureurs en tant que membre de droit. Toutefois, cette recommandation doit être considérée à la lumière de la composition du conseil des procureurs *en Serbie* où les procureurs, en vertu des amendements en question, représenteraient 5 des 11 membres. Étant donné que le procureur général est le supérieur hiérarchique des cinq membres-procureurs, la figure du procureur général devient trop puissante et justifie son retrait du conseil.

En général, la participation du procureur général à un conseil des procureurs doit être évaluée non pas *in abstracto*, mais à la lumière de plusieurs facteurs propres à chaque pays, en particulier:

- la composition du conseil (si le conseil est dominé par les membres-procureurs ou les membres laïcs) ;
- l'organisation du système de parquet (qu'il s'agisse d'un système hiérarchique avec le Procureur général au sommet, ou d'un système décentralisé où les procureurs sont rattachés aux tribunaux et ne sont pas subordonnés au Procureur général du point de vue procédural et administratif) ;

¹⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2021)030, Monténégro - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 29.

¹⁷ Ibid, paragraphe 40.

¹⁸ La position du PG au sein du CPK devrait être largement similaire à celle du directeur général d'une entreprise privée et du conseil d'administration de cette entreprise : il serait risqué pour le conseil d'administration de prendre des décisions importantes sans consulter au préalable le PG. Dans un tel modèle, le directeur général a généralement un droit de parole mais pas de vote.

¹⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, paragraphes 84 et suiv.

- les compétences du conseil (s'il décide des questions relatives à la discipline, à la carrière du procureur, aux questions budgétaires et organisationnelles, etc. ou si ces compétences appartiennent à d'autres organes) ;
- les pouvoirs du procureur général dans la prise de décision au sein du conseil (participation avec droit de vote ou uniquement à titre consultatif), et s'il existe des garanties suffisantes dans le mode de fonctionnement du conseil afin de contrebalancer toute influence excessive du procureur général au sein de la hiérarchie, etc.

En ce qui concerne la situation au Kosovo, la participation du PG au CPK n'est pas répréhensible si le PG n'a pas de droit de vote ou si les membres du ministère public dans le CPK réformé restent en minorité, même avec le PG. Si le PG revient dans la composition du CPK en tant que membre de droit avec droit de vote, cela peut nécessiter une révision de la composition du CPK afin de préserver l'équilibre entre les différents groupes de membres. En un mot, il est important d'éviter une situation où le PG, utilisant sa position vis-à-vis des membres-procureurs (et même de certains membres laïcs)²⁰, pourrait dicter sa volonté au CPK. De même, l'exécutif ou le Président ne devrait pas être en mesure de dominer le CPK – il devrait rester un organe autonome non subordonné à une quelconque branche du gouvernement. Ainsi, si le PG participe au CPK sans droit de vote, le ministre de la Justice peut également y participer sans droit de vote, afin d'équilibrer l'influence de l'exécutif et celle de la communauté des procureurs au sein de cet organe.

39. La Commission a également compris qu'en vertu de la loi, le CPK et le PG ont certaines fonctions dans la gestion du parquet qui se chevauchent²¹. Actuellement, ce chevauchement ne donne lieu à aucune tension. Cela s'explique en partie par le fait que le PG, en raison de sa position dans la hiérarchie des procureurs, est le membre le plus influent du CPK, et peut résoudre de tels conflits en interne. Cependant, si le PG quitte le CPK et que la composition du CPK est redéfinie comme prévu, de tels conflits peuvent commencer à apparaître. Il est donc important de délimiter plus clairement dans la loi les sphères de compétences respectives du PG et du CPK. C'est également un argument supplémentaire pour maintenir le PG dans la composition renouvelée du CPK en tant que membre *de droit*.

3. Procédure d'élection des membres

40. Un autre élément clé de la réforme proposée est la nouvelle procédure de sélection des candidats aux postes de membres laïcs et de membres procureurs, par deux commissions de sélection. La Commission de Venise rappelle que la Constitution du Kosovo, tout en prévoyant que (au moins certains) des membres du CPK sont élus par l'Assemblée à la majorité simple, ne définit pas en détail la procédure à suivre pour cette élection.

41. La Commission note toutefois ce qui suit. Les deux commissions de sélection exercent un pouvoir très important : elles peuvent rejeter des candidats non seulement sur la base de critères formels (comme l'expérience professionnelle minimale ou l'absence de condamnations, par exemple), mais aussi en se référant à un concept vaguement formulé de « haute intégrité morale » et/ou sur la base de « critères de qualification supplémentaires qui démontrent les compétences de gestion [du candidat] »²². En substance, le rôle de ces deux commissions est au moins aussi important que celui de l'Assemblée et de la communauté des procureurs. Il est

²⁰ Cette éventualité a été discutée dans l'avis sur la Bulgarie, précité, paragraphe 19.

²¹ Les pouvoirs du PG sont décrits dans la loi sur le ministère public qui n'est pas analysée dans le présent avis - mais voir l'article 7 (1) (1.1.) de la loi examinée qui prévoit que le Conseil « décide de l'organisation, de la gestion, de l'administration et de la surveillance du fonctionnement des parquets conformément à la loi ». Normalement, cela fait également partie du mandat du PG de « gérer » et de « superviser le fonctionnement » de parquet.

²² Ce dernier critère doit être appliqué aux candidats au poste de membre procureur. Voir article 9 (1) (1.3) et (1.7).

donc nécessaire de veiller à ce que ces deux commissions soient composées de manière appropriée et suivent une procédure transparente et équitable.

a. Élection des membres laïcs

42. Comme il a été souligné plus haut, étant donné qu'au moins une partie, sinon la totalité (la Constitution n'indique pas combien) des membres laïcs du CPK sont élus à la majorité simple des voix à l'Assemblée, il existe un risque de politisation de ces derniers. En principe, une procédure de sélection correctement organisée pourrait compenser ce risque, mais seulement à trois conditions. Premièrement, il est nécessaire que tout organe de sélection soit *véritablement pluraliste*, c'est-à-dire qu'il ne soit pas dominé par la majorité au pouvoir ou par des membres qui lui sont affiliés. Deuxièmement, le processus décisionnel au sein d'un tel organe doit garantir que les candidats désignés pour l'élection par l'Assemblée bénéficient du soutien de l'ensemble du spectre politique (c'est-à-dire qu'au moins certains membres non affiliés à la majorité politique doivent avoir voté pour eux). Troisièmement, la majorité de l'Assemblée ne devrait pas être en mesure de contourner ou de saboter la procédure de sélection.

43. Quant à la composition de la commission parlementaire de sélection (la CSA), elle est composée de plusieurs représentants de chaque groupe parlementaire plus sept membres qui y siègent de droit ou qui sont délégués à la CSA par des institutions extérieures. Actuellement, il y a sept groupes politiques à l'Assemblée²³. Ainsi, dans le paysage politique actuel, la CSA compterait 14 membres au total²⁴. Un certain nombre de sièges appartiendraient aux représentants de l'opposition (en fonction du nombre de groupes politiques d'opposition)²⁵. Au moins quatre membres représenteraient des institutions ou des titulaires de fonctions indépendantes²⁶. Quant aux autres membres de la CSA²⁷, leur affiliation politique est incertaine. Cependant, dans l'ensemble, la CSA ne semble pas être dominé par les membres affiliés à la majorité au pouvoir. Ceci est certainement positif.

44. Cependant, le processus de prise de décision au sein de la CSA n'est pas clair. Ainsi, la CSA décide à la majorité simple des voix (article 10 (9)) mais doit proposer deux candidats pour chaque poste, en leur attribuant des « points d'évaluation ». Le projet de loi ne décrit pas comment ces points sont attribués, et sur la base de quels critères.²⁸ La Commission de Venise note que les critères d'éligibilité contenus dans le nouvel article 8 (2) semblent être catégoriques, c'est-à-dire qu'ils permettent de *filtrer les* candidats, mais pas de les *classer*. Il n'est pas clair pourquoi, parmi tous les candidats qui sont éligibles et qui ont l'« intégrité morale » nécessaire, seuls deux sont retenus. Dans ses commentaires, le ministère de la justice a expliqué que le critère d'« intégrité morale » ne serait utilisé qu'à la deuxième étape du processus de sélection, non pas comme un critère catégorique (« échec ou réussite »), mais comme un motif de classement des candidats, et que la présélection des deux candidats les plus aptes serait suivie d'un entretien. Si tel est le cas, cela devrait être mieux expliqué dans la loi.

²³ Si les indépendants doivent être comptés - voir <https://www.kuvendikosoves.org/eng/parliamentary-groups/>.

²⁴ Les autres membres sont les suivants : le président du Parlement (qui est président de la commission *de droit*), le président du Conseil judiciaire du Kosovo, le médiateur, le président de la Cour suprême, un représentant du Conseil consultatif communautaire, le bâtonnier et le directeur de l'agence de lutte contre la corruption.

²⁵ Il convient de noter que, dans le cadre d'un arrangement constitutionnel très particulier existant au Kosovo, certains groupes ne peuvent se voir attribuer clairement l'étiquette d'« opposition », en raison de la représentation obligatoire des députés représentant un groupe ethnique minoritaire au sein du gouvernement.

²⁶ Président du Conseil judiciaire, médiateur, président de la Cour suprême, bâtonnier.

²⁷ Un représentant du conseil consultatif communautaire, et le directeur de l'agence anti-corruption.

²⁸ A moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction, l'article 10 (10) n'a pas de sens : « 10. La liste restreinte contient deux (2) candidats pour chaque poste, à moins que dans le nombre deux (2), il y ait plus de candidats ayant des points d'évaluation égaux ».

45. Plus important encore, il n'est pas clair si les deux candidats doivent recevoir le soutien de la majorité de la CSA. Si un candidat peut être inclus dans la liste restreinte avec les voix des seuls membres de la CSA affiliés à la majorité, cela annulerait l'effet positif de la composition pluraliste de la CSA, puisqu'un tel « candidat minoritaire » serait, de toute évidence, choisi par l'Assemblée à la majorité simple des voix.

46. Dans ses observations écrites, le ministère de la justice a fait valoir que le système d'attribution des points serait conçu de manière à exclure que les finalistes soient sélectionnés uniquement avec les voix des membres affiliés à la majorité au pouvoir. Toutefois, ce futur système n'est pas décrit dans la loi. Le nombre total de membres de la CSA n'est pas non plus défini dans la loi, de sorte que l'affiliation politique de certains membres ne peut être que devinée. Il est difficile d'estimer comment les points attribués par chaque membre individuel aux candidats seraient transformés dans leur notation finale.

47. La Commission de Venise rappelle que pour compenser l'élection de membres non professionnels à la majorité simple à l'Assemblée, le processus de sélection devrait garantir la présélection des meilleurs candidats et leur neutralité politique (voir paragraphe 42 ci-dessus). Il n'est pas certain que la procédure proposée par le projet de loi soit en mesure d'atteindre cet objectif.

48. Enfin, l'Assemblée n'est pas liée par le choix de la CSA. Si aucun des candidats n'obtient la majorité absolue des voix au premier ou au deuxième tour de scrutin, la procédure devra être recommencée²⁹. Ainsi, en définitive, la majorité au pouvoir à l'Assemblée conservera au moins le pouvoir de mettre en minorité tout candidat qu'elle ne souhaite pas voir élu.

49. En résumé, la procédure d'élection des membres non professionnels proposée dans les projets d'amendements est à la fois trop complexe et trop peu claire, et n'offre donc pas de garanties suffisantes contre manipulation ou perception de manipulation. Cette proposition devrait donc être considérablement remaniée. La Commission de Venise revient à sa recommandation antérieure d'élire les membres laïcs sur la base d'un système proportionnel, ou de prévoir la nomination d'un certain nombre de membres laïcs par des organes indépendants, afin de parvenir à une composition pluraliste du CPK. Chacune de ces solutions est plus simple et, en même temps, réduit le risque d'une influence politique excessive sur le CPK.

b. Élection des membres procureurs

50. La raison d'être de la procédure de présélection des candidats au poste de membre procureurs du CPK n'est pas claire. En ce qui concerne les critères d'éligibilité formels, en théorie, tous les procureurs habilités à exercer des fonctions de procureur devraient également être autorisés à se présenter aux élections du CPK (bien que la loi puisse prévoir des critères supplémentaires liés à l'ancienneté ou à un parcours professionnel irréprochable).

51. La composition de la Commission électorale (la CE) est une source de préoccupation. Sur les trois membres³⁰, un seul peut être considéré comme un représentant des procureurs - un membre nommé par le PG. Ainsi, la CE est dominée par les membres n'appartenant pas au ministère public. Comme pour la CSA, la CE exerce un important « pouvoir négatif » puisqu'elle

²⁹ L' article 10 prévoit deux tours de scrutin à l'Assemblée : au premier, le candidat retenu doit obtenir la majorité des voix de tous les députés, au second, le candidat qui a obtenu la plupart des voix au premier tour est à nouveau élu. S'il n'a pas obtenu la majorité des voix au second tour, la vacance est annoncée à nouveau et la procédure recommence.

³⁰ La CE est composé d'un membre du CPK « non-procureur » (c'est-à-dire le membre laïc qui n'a pas d'expérience en matière de poursuites), d'un représentant du bureau du PG et d'un membre du secrétariat du CPK.

peut rejeter les candidats qui ne remplissent pas les conditions fixées par la loi. Plus important encore, la CE peut rejeter des candidats en se référant à leur « intégrité morale » et à leurs « compétences en matière de gestion ».

52. En substance, la participation de la CE au processus de sélection restreint sérieusement le droit des procureurs du Kosovo de choisir leurs représentants au sein du CPK. Le modèle proposé est donc difficilement compatible avec l'exigence selon laquelle les procureurs *élus par leurs pairs* doivent être suffisamment représentés dans un conseil des procureurs. Même si une sorte d'organe de filtrage est nécessaire, il devrait être composé de procureurs, ou au moins d'une majorité de procureurs.

B. Licenciement des membres

53. Les articles 10 (17) et 10A (14) prévoient la révocation des membres laïcs et des membres procureurs par décision de l'Assemblée ou du CPK, respectivement. Tout d'abord, il n'est pas clair comment la révocation par l'Assemblée prévue par le nouvel article 10 (17) correspond à la révocation pour une violation disciplinaire qui doit être décidée par le CPK lui-même, prévue par l'article 19 (3) existant, et si l'article 10A (14) fait référence à la procédure disciplinaire décrite à l'article 19 (3).

54. La Commission de Venise rappelle que la cessation anticipée du mandat d'un membre d'un conseil (lorsqu'elle n'est pas due à une démission volontaire, à la suppression de l'ensemble de l'institution ou à d'autres raisons similaires) doit toujours être liée à une *faute identifiable* ou à un manquement à son devoir. Les membres du CPK ne devraient pas être « destitués » simplement parce que la majorité parlementaire ou leurs collègues désapprouvent les décisions qu'ils prennent³¹.

C. Remplacement des membres actuels

55. Le nouvel article 36 (1) prévoit que dès que de nouveaux membres laïcs seront élus par l'Assemblée, il sera mis fin au mandat des membres actuels. Comme il ressort de l'article 36B, ce renouvellement de la composition du PCK se fera en trois phases.

56. Au cours de la première phase, l'Assemblée élira quatre membres laïcs, selon la procédure décrite ci-dessus. Conformément à l'article 36C, à ce stade (« jusqu'à la sélection des membres procureurs »), le nouveau CPK *n'aura besoin que de quatre membres* pour prendre des décisions (à l'exception des décisions dans les affaires disciplinaires)³². Au cours de la deuxième phase, le « CPK réduit » formera la CE (composé de trois membres - voir ci-dessus), qui supervisera l'élection des trois autres membres procureurs du CPK. Le « CPK réduit » entendra également les appels contre les décisions de la CE. Au cours de la troisième phase, une fois que trois membres procureurs auront été élus, le CPK complet commencera à fonctionner selon les règles normales.

57. Ces dispositions transitoires soulèvent deux préoccupations majeures. Tout d'abord, le « CPK réduit » sera composé exclusivement de membres laïcs, élus à la majorité simple au sein de l'Assemblée. A une exception près (concernant les procédures disciplinaires), le « CPK réduit » aura les mêmes pouvoirs que le CPK plénier. Surtout, il pourra décider de l'élection du nouveau PG, qui doit avoir lieu au début de l'année 2022. En outre, le « CPK réduit » pourra remplacer le

³¹ Commission de Venise, CDL-AD(2014)029, Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs de l'État de Serbie, paragraphes 52 - 54.

³² Dans les projets d'amendements, elle est formulée comme une règle sur le quorum ; mais, comme expliqué aux rapporteurs lors des réunions à Pristina, cela signifie en fait que le CPK commencera à fonctionner comme un organe, mais dans une « composition réduite ».

chef du secrétariat du CPK et assurer ainsi un contrôle total de la CE³³, qui supervise le processus d'élection des membres procureurs.

58. De l'avis de la Commission de Venise, les amendements proposés sont contraires aux normes internationales et européennes : ils écartent effectivement les procureurs de la gouvernance du système au moment le plus critique où le PG et les membres procureurs doivent être élus.

59. La deuxième objection concerne la fin anticipée du mandat des membres du CPK actuellement en fonction. La Constitution ne fixe pas la durée du mandat des membres du CPK mais autorise la loi à la déterminer. Toutefois, cela ne signifie pas que le législateur peut réduire la durée d'un mandat ou l'interrompre à sa guise. La sécurité du mandat doit être respectée. Dans un avis sur le Monténégro, la Commission de Venise a formulé une règle générale selon laquelle même lorsque le conseil des procureurs est réformé, ses membres actuels devraient normalement être autorisés à mettre fin à leur mandat. Il serait incorrect de permettre un renouvellement complet de la composition d'un conseil des procureurs après chaque élection parlementaire, lorsque la majorité au pouvoir change³⁴.

60. Cela dit, le principe de l'inamovibilité n'est pas absolu ; une cessation anticipée des mandats peut parfois être justifiée. Ainsi, dans le même avis sur le Monténégro, la Commission de Venise a admis que le renouvellement de la composition d'un conseil des procureurs pouvait être nécessaire lorsque le mode de désignation des membres laïcs passait de la majorité simple à la majorité qualifiée, car cela réduirait le risque de politisation du conseil. De même, l'introduction de nouveaux critères d'inéligibilité qui renforceraient l'indépendance et le détachement politique des membres pourrait justifier le remplacement des membres qui ne correspondent pas à ces critères³⁵. En d'autres termes, la fin anticipée du mandat de certains membres peut être justifiée si elle conduit à une amélioration significative du système global.

61. Le ministère de la Justice a souligné, dans leur commentaire, que le principal objectif de la réforme proposée est de lutter contre le corporatisme au sein du CPK, en y augmentant la représentation des membres laïcs. En théorie, cet objectif peut être atteint en ajoutant à la composition actuelle du CPK un certain nombre de membres laïcs supplémentaires. Cela permettrait aux membres procureurs actuels de rester au sein du CPK jusqu'à l'expiration de leur mandat. Toutefois, dans ce cas, le CPK deviendrait trop grand (avec plus de 20 membres), compte tenu du nombre relativement faible de procureurs au Kosovo³⁶. Et cette solution serait certainement très coûteuse, étant donné que les amendements prévoient également l'emploi à plein temps de tous les membres du CPK.

62. La Commission s'est demandé si, au lieu de mettre fin simultanément aux mandats de tous les membres procureurs, il ne serait pas possible d'explorer d'autres modèles de renouvellement de la composition du CPK. Par exemple, trois des membres procureurs, tirés au sort, pourraient rester au sein du CPK. Cela permettrait au moins de respecter leur sécurité d'emploi et, en même

³³ qui compte trois membres : un membre laïc du CPK, un représentant du PG (qui peut être un représentant du nouveau PG élu par le « CPK réduit ») et un représentant du secrétariat du CPK (qui peut également être remplacé à ce moment-là par une personne loyale aux membres laïcs du CPK et donc à la majorité au pouvoir).

³⁴ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2021)030, Monténégro - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphes 40 et suivants, en référence à l'avis de la Commission de Venise CDL-AD(2021)012, Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption.

³⁵ Ibid.

³⁶ Il y aurait environ 200 procureurs au Kosovo.

temps, de permettre au CPK de commencer à fonctionner immédiatement avec la nouvelle composition.

63. Une telle révision de la composition du CPK pourrait également être soutenue par le fait que le futur système éliminerait une certaine disparité de représentation des bureaux inférieurs au sein du CPK, qui est une caractéristique du système actuel. Actuellement, chaque bureau inférieur délègue un candidat au CPK, ce qui signifie que les petits bureaux sont surreprésentés, tandis que les grands bureaux sont sous-représentés au CPK. Le système révisé rétablirait l'équilibre, en prévoyant que chaque procureur dispose d'une voix.

64. En conclusion, la Commission de Venise recommande d'abandonner l'idée d'un « CPK réduit » qui pourrait commencer à fonctionner sans les membres procureurs. En outre, les membres procureurs actuellement en fonction devraient être autorisés à terminer leur mandat. Ils ne peuvent être révoqués prématurément que si les gouvernements démontrent de manière convaincante que leur remplacement sert un intérêt public vital et conduit à une amélioration générale du système.

D. Autres modifications

65. Le projet propose plusieurs autres amendements à la loi actuelle. Certains de ces amendements sont clairement positifs. Ainsi, l'article 23A introduit un droit de recours devant la Cour suprême contre les décisions de nomination ou de reconduction des procureurs. L'article 10B prévoit un contrôle extérieur du processus d'élection des membres du CPK.

66. D'autres propositions sont potentiellement problématiques. Ainsi, l'interdiction pour les membres du CPK d'être promus pendant deux ans après la fin de leur mandat peut contribuer à éviter les conflits d'intérêts, mais, en même temps, cette interdiction dissuadera certainement les procureurs de rejoindre le CPK et pénalisera indûment les procureurs qui sont déjà membres du CPK. L'article 28 (6) donne au PG le pouvoir de transférer les procureurs vers un autre lieu « dans des cas exceptionnels » et « conformément à la législation pertinente », sans expliquer ce que sont ces « cas exceptionnels ».

67. Une règle plus souple pourrait être envisagée dans ce contexte, qui empêcherait les membres du CPK d'utiliser les possibilités de promotion qui ont été créées par les décisions auxquelles ils ont participé.

68. Toutefois, la Commission de Venise ne commentera pas ces propositions en détail tant que les principales questions identifiées dans le présent avis - à savoir la future composition du CPK et le mode d'élection de ses membres - n'auront pas été traitées.

V. Conclusion

69. Le 26 octobre 2021, le ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo (le CPK). Selon le ministère, afin de lutter contre le corporatisme au sein du parquet, le nombre de membres du CPK devrait être réduit, tandis que la proportion de membres non professionnels (laïcs) devrait être augmentée, et la procédure de sélection de ces derniers devrait être modifiée.

70. L'élément central de la réforme - à savoir le nouvel équilibre entre les procureurs et les membres laïcs au sein du CPK - n'est pas contraire aux normes européennes. Les procureurs élus par leurs pairs représentent toujours une partie substantielle de cet organe (trois membres sur sept).

71. Toutefois, la réforme ne doit pas conduire à la subordination du CPK à la majorité au pouvoir. Les projets d'amendements proposent d'élire tous les membres laïcs à la majorité simple au sein de l'Assemblée. Cette proposition augmente le risque d'influence politique induite sur le CPK et devrait être reconsidérée : l'élection à la majorité simple devrait être remplacée par un système d'élection proportionnel, ou la nomination de certains membres laïcs par des institutions indépendantes externes ou la société civile. Il est nécessaire de veiller à ce que la composante laïque du CPK soit suffisamment *pluraliste*, afin que les membres nommés avec les voix de la majorité au pouvoir ne puissent pas gouverner seuls.

72. Les autres recommandations clés de la Commission de Venise sont les suivantes :

- les autorités pourraient envisager de maintenir le procureur général comme membre de droit du CPK (avec un ajustement correspondant de la composition du CPK, si nécessaire) ;
- la loi devrait délimiter plus clairement les sphères de compétences respectives du PG et du CPK ;
- la procédure de présélection des membres laïcs par une commission parlementaire est trop complexe et, en même temps, peu claire. Cela ouvre la porte à des manipulations, aussi la Commission de Venise recommande-t-elle de soumettre cette procédure à une révision approfondie ; les autorités pourraient envisager des modèles alternatifs qui garantissent la composition pluraliste du CPK (comme un système proportionnel d'élection des membres laïcs, par exemple) ;
- De même, la procédure de présélection des membres procureurs donne trop de pouvoir à la commission électorale du CPK, dominée par les membres non-procureurs. Si une sorte d'organe de filtrage est nécessaire, il devrait être composé de procureurs, ou au moins d'une majorité de procureurs ;
- les dispositions transitoires prévoyant la fin anticipée des mandats de tous les membres actuels du CPK, et permettant au CPK renouvelé de fonctionner uniquement avec les membres laïcs dans sa composition, sont dangereuses pour l'indépendance des procureurs et doivent être revues. Le nouveau CPK ne pourra commencer à fonctionner que lorsque tous les membres auront été élus. Le remplacement des membres actuellement en fonction par les nouveaux membres ne peut être exceptionnellement justifié que s'il entraîne une amélioration majeure du système actuel (en particulier, sa dépolitisation). Si tel n'est pas le cas, les membres actuellement en fonction - ou du moins certains d'entre eux - devraient être autorisés à continuer à exercer leur mandat.

73. Dans ses observations écrites, le ministère de la justice s'est engagé à revoir la composition proposée du CPK et à abandonner l'idée de rendre le nouveau CPK opérationnel sans la présence des membres procureurs. Le ministère a également prévu de revoir les critères d'éligibilité des candidats au CPK et le processus de leur sélection, afin de garantir la neutralité politique des candidats. Enfin, le ministère envisage de délimiter plus clairement les domaines de compétence respectifs du procureur général et du CPK, afin d'exclure tout chevauchement, et de redéfinir la position du procureur général au sein du CPK. La Commission de Venise salue ces initiatives et reste à la disposition des autorités du Kosovo pour toute assistance supplémentaire en matière.