



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)010

Or. angl.

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

**KOSOVO**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LE RECRUTEMENT, L'EVALUATION  
DES PERFORMANCES, LE CONTROLE DE L'INTEGRITE ET  
LE STATUT DES JUGES ET DES PROCUREURS ET SUR  
LE PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA RESPONSABILITE  
DISCIPLINAIRE DES JUGES ET DES PROCUREURS**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 142e session plénière  
(Venise, 14-15 mars 2025)**

**Sur la base des commentaires de :**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)  
M. Tomáš LANGÁŠEK (member suppléant, Tchéquie)  
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)**

Opinion co-funded  
by the European Union



---

*Traduction provisoire*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Table des matières**

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | Introduction .....  | 3  |
| II.  | Contexte et portée de l'avis .....  | 3  |
| III. | Contexte constitutionnel et amendements proposés.....   | 4  |
| IV.  | Analyse .....   | 7  |
| A.   | Processus législatif et consultation publique sur les projets de loi .....  | 7  |
| B.   | Projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs..... | 7  |
| C.   | Projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs.....                                       | 23 |
| V.   | Conclusion.....   | 26 |

## I. Introduction

1. Par lettre du 3 décembre 2024, la ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, a demandé, entre autres, un avis de la Commission de Venise sur le paquet législatif relatif à la réforme de la justice au Kosovo, y compris le projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité, et le statut des juges et des procureurs ([CDL-REF\(2025\)006](#)) le premier projet de loi) et le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs ([CDL-REF\(2025\)007](#)) version consolidée, le deuxième projet de loi), qui font l'objet du présent avis. La demande d'avis sur le paquet législatif comprend également le projet de loi modifiant et complétant la loi sur le Conseil judiciaire du Kosovo ([CDL-REF\(2024\)048](#)), qui fait l'objet de l'avis [CDL-AD\(2025\)015](#).

2. M. Barrett, M. Langášek et M. Pinelli ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 28 et 29 janvier 2025, une délégation de la Commission composée de MM. Langášek et Pinelli, accompagnée de M. Nikolaos Sitaropoulos du Secrétariat, s'est rendue au Kosovo et a tenu des réunions à Pristina avec le vice-ministre de la Justice, M. Vigan Qorrolli, et d'autres représentants du ministère de la Justice, du Conseil judiciaire du Kosovo, du Conseil des procureurs du Kosovo, de l'Assemblée nationale des présidents de tribunaux et des juges de surveillance, de l'Association des procureurs, ainsi qu'avec des représentants d'organisations internationales et d'organisations de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice du Kosovo, qui a facilité l'excellente organisation de cette visite par le Bureau du Conseil de l'Europe à Pristina.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets de loi susmentionnés. Cette 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 tenues à Pristina les 28 et 29 janvier 2025. Après un échange de vues avec le vice-ministre de la justice, M. Vigan Qorrolli, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

## II. Contexte et portée de l'avis

6. Dans la lettre susmentionnée, le ministre de la Justice du Kosovo a noté que les projets de loi en cours d'examen sont le résultat de la Déclaration d'engagement conjoint sur la réforme de la justice au Kosovo<sup>1</sup> qui a été signée le 14 mars 2023 par le ministère de la Justice, le Conseil judiciaire du Kosovo (KJC) et le Conseil de procureurs du Kosovo (KPC), la Cour suprême et le procureur de l'État, ainsi que des travaux préparatoires effectués par les groupes de travail créés après la signature de la Déclaration conjointe.

7. La Commission de Venise se félicite de la détermination et des efforts constants des autorités du Kosovo pour améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire, dont la nécessité a été soulignée par tous les interlocuteurs que la délégation de la Commission de Venise a rencontrés à Pristina. Il est rappelé que de graves lacunes ont été identifiées par la Commission dans son avis de 2022 sur le document de réflexion sur la sélection des juges et des procureurs et les projets d'amendements à la Constitution<sup>2</sup>, notamment l'arriéré massif d'affaires et les retards dans les procédures judiciaires, la faiblesse et l'inefficacité de la gestion du système judiciaire et l'inefficacité du système d'évaluation des juges et des procureurs. En conséquence, la Commission a estimé qu'une réforme du système judiciaire était nécessaire. Les principales

<sup>1</sup> [Communiqué de presse](#) du ministère de la Justice, 15/03/2023 ; [lien](#) vers la Déclaration d'engagement commun.

<sup>2</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)011](#), Kosovo - Avis sur le document conceptuel sur la vérification de l'intégrité des juges et des procureurs et amendements à la Constitution.

recommandations comprenaient l'introduction de changements législatifs qui amélioreraient le système de discipline judiciaire, ainsi que le renforcement du système de déclaration d'actifs et des unités de contrôle du KJC et du KPC. En ce qui concerne un éventuel système de contrôle de l'intégrité sur le site, la Commission a recommandé qu'il soit limité aux conseils de la magistrature, aux présidents des tribunaux et aux procureurs en chef. Au cours de la mission à Pristina, le vice-ministre de la Justice, M. Qorrolli, a souligné la persistance des graves lacunes susmentionnées dans le système judiciaire. Il a également souligné que les projets de loi à l'examen étaient considérés comme essentiels pour améliorer la qualité de la justice et s'est félicité des conseils que la Commission de Venise pourrait donner aux autorités.

8. Dans le même ordre d'idées, en octobre 2024, la Commission européenne, dans son rapport sur le Kosovo lié à la politique d'élargissement de l'UE<sup>3</sup>, a souligné un certain nombre de lacunes dans le système judiciaire, notamment en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire et du ministère public, qui sont garanties par la Constitution et la loi, mais dont la mise en œuvre doit être améliorée. La Commission européenne a également souligné la nécessité d'améliorer l'efficacité des systèmes de procédures disciplinaires de la KJC et du KPC et leur alignement sur les normes européennes.

9. Dans sa lettre adressée à la Commission de Venise, la ministre de la Justice a noté que les autorités « préfèrent que l'évaluation de la Commission soit particulièrement axée sur des questions spécifiques telles que l'évaluation des performances des juges et des procureurs, le système de déclaration de patrimoine et de vérification de l'intégrité, la retraite des juges et des procureurs, et les autorités devant être impliquées et dotées de pouvoirs de décision dans les procédures disciplinaires, étant donné que ces questions ont été les plus discutées au cours de l'élaboration [des] projets de loi ». Le présent avis examine donc ces questions ainsi que certaines autres questions spécifiques que la Commission a jugé nécessaire d'examiner. Si le présent avis reste silencieux sur d'autres éléments des projets de loi, cela ne signifie pas que la Commission de Venise les approuve ou qu'elle ne les soulèvera pas à un stade ultérieur.

### **III. Contexte constitutionnel et amendements proposés**

10. La Constitution du Kosovo<sup>4</sup> énonce les principes généraux du système judiciaire au Kosovo et définit les dispositions fondamentales pour les juges et les procureurs. Les principales dispositions sont les suivantes :

#### **Article 102 [Principes généraux du système judiciaire]**

1. Le pouvoir judiciaire dans la République du Kosovo est exercé par les tribunaux.
2. Le pouvoir judiciaire est unique, indépendant, équitable, apolitique et impartial et garantit l'égalité d'accès aux tribunaux.
3. Les tribunaux statuent sur la base de la Constitution et de la loi.
4. Les juges sont indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions.
5. Le droit de faire appel d'une décision judiciaire est garanti, sauf disposition contraire de la loi.

Le droit à des voies de recours extraordinaires est réglementé par la loi. La loi peut autoriser le droit saisir directement la Cour suprême, auquel cas il n'y a pas de droit de recours.

#### **Article 103 [Organisation et compétence des juridictions]**

1. L'organisation, le fonctionnement et la compétence de la Cour suprême et des autres juridictions sont régis par la loi.
2. La Cour suprême du Kosovo est la plus haute autorité judiciaire.

<sup>3</sup> [Rapport Kosovo 2024](#) CE, 30 octobre 2024, p. 27 et suivantes. Voir également Group for Legal and Political Studies (GLPS), [Rule of Law Performance Index](#), 2023, GLPS, [Tracking Kosovo's Commitment](#) : Monitoring Adherence to the Venice Commission Rule of Law Checklist in 2023, 2024 ; Kosovo Law Institute et al., [Civil Society Report](#) - UN Convention against Corruption, 2024, p. 58 ff.

<sup>4</sup> Disponible à l'adresse suivante [CODICES](#).

3. Au moins quinze pour cent (15 %) des juges de la Cour suprême, mais pas moins de trois (3) juges, seront issus de communautés qui ne sont pas majoritaires au Kosovo.
4. Le président de la Cour suprême du Kosovo est nommé et révoqué par le président de la République du Kosovo parmi les juges de la Cour suprême pour un mandat non renouvelable de sept (7) ans, sur proposition du Conseil judiciaire du Kosovo pour nomination ou la révocation.
5. Les présidents de toutes les autres juridictions sont nommés dans les conditions prévues par la loi.
6. Au moins quinze pour cent (15 %) des juges de toute autre cour établie avec une juridiction d'appel, mais pas moins de deux (2) juges, seront issus de communautés qui ne sont pas majoritaires au Kosovo.
7. Des juridictions spécialisées peuvent être créées par la loi en cas de besoin, mais aucune juridiction extraordinaire ne peut jamais être créée.

#### **Article 104 [Nomination et révocation des juges]**

1. Le président de la République du Kosovo nomme, reconduit et révoque les juges proposition du Conseil judiciaire du Kosovo.
2. La composition du pouvoir judiciaire reflète la diversité ethnique du Kosovo et les principes internationalement reconnus de l'égalité des sexes.
3. La composition des tribunaux reflète la composition ethnique de la juridiction territoriale du tribunal concerné. Avant de proposer une nomination ou un renouvellement de mandat, le Conseil judiciaire du Kosovo consulte la juridiction concernée.
4. Les juges peuvent être démis de leurs fonctions en cas de condamnation pour une infraction pénale grave ou pour manquement grave à leurs devoirs.
5. Un juge a le droit de faire directement appel d'une décision de révocation auprès de la Cour suprême du Kosovo.
6. Les juges ne peuvent être transférés contre leur volonté, sauf si la loi en dispose autrement pour le bon fonctionnement du système judiciaire ou pour des mesures disciplinaires.

#### **Article 105 [Mandat et renouvellement du mandat]**

1. Le mandat initial des juges est de trois ans. Le mandat renouvelé est permanent jusqu'à l'âge de la retraite fixé par la loi ou jusqu'à ce qu'il soit révoqué conformément à la loi.
2. Les critères et les procédures de reconduction d'un juge dans ses fonctions sont déterminés par le Conseil judiciaire du Kosovo et peuvent être différents des critères utilisés pour la révocation des juges.

#### **Article 106 [Incompatibilité]**

1. Un juge ne peut exercer aucune fonction dans une institution de l'État en dehors de la magistrature, s'impliquer dans une activité politique ou être impliqué dans toute autre activité interdite par la loi.
2. Les juges ne sont pas autorisés à assumer des responsabilités ou des fonctions qui seraient de quelque manière que ce soit incompatibles avec les principes d'indépendance et d'impartialité rôle d'un juge.

#### **Article 108 [Conseil judiciaire du Kosovo]**

1. Le Conseil judiciaire du Kosovo garantit l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire.
2. Le Conseil judiciaire du Kosovo est une institution totalement indépendante dans l'exercice de ses fonctions. Le Conseil judiciaire du Kosovo veille à ce que les tribunaux du Kosovo soient indépendants, professionnels et impartiaux, qu'ils reflètent pleinement la nature multiethnique du Kosovo et qu'ils respectent les principes de l'égalité des sexes. Le Conseil judiciaire du Kosovo donnera la préférence, lors de la nomination des juges, aux membres des communautés sous-représentées dans le système judiciaire, conformément à la loi.

3. Le Conseil judiciaire du Kosovo est chargé de recruter et de proposer des candidats à la nomination et au renouvellement des fonctions judiciaires. Le Conseil judiciaire du Kosovo est également responsable de la mutation et des procédures disciplinaires des juges.

4. Les propositions de nomination des juges doivent être faites sur la base d'un processus de nomination ouvert, sur la base du mérite des candidats, et les propositions doivent refléter les principes d'égalité des sexes et la composition ethnique de la juridiction territoriale de cour concernée. Tous les candidats doivent remplir les critères de sélection prévus par la loi [...].

#### **Article 109 [Procureur de la République]**

1. Le procureur de l'État est une institution indépendante qui a l'autorité et la responsabilité de poursuivre les personnes accusées d'avoir commis des actes criminels et d'autres actes spécifiés par la loi.

2. Le procureur de la République est une institution impartiale et agit conformément à la Constitution et à la loi.

3. L'organisation, les compétences et les fonctions du procureur d'État sont définies par la loi.

4. Le procureur de l'État reflète la composition multiethnique de la République du Kosovo et respecte les principes de l'égalité des sexes.

5. Le mandat des procureurs est de trois ans. Le mandat est renouvelé en permanence jusqu'à l'âge de la retraite fixé par la loi ou jusqu'à ce qu'il soit révoqué conformément à la loi.

6. Les procureurs peuvent être démis de leurs fonctions en cas de condamnation pour une infraction pénale grave ou pour manquement grave à leurs devoirs [...].

#### **Article 110 [Conseil du procureur du Kosovo]**

1. Le Conseil du Procureur du Kosovo est une institution pleinement indépendante dans l'exercice de fonctions, conformément à la loi. Le Conseil du Procureur du Kosovo veille à ce que toutes les personnes aient un accès égal à la justice. Le Conseil du Procureur du Kosovo veille à ce que le Procureur de l'État soit indépendant, professionnel et impartial et qu'il reflète la nature multiethnique du Kosovo et les principes de l'égalité des sexes.

2. Le Conseil du ministère public du Kosovo recrute, propose, promeut, transfère, reconduit et sanctionne les procureurs selon les modalités prévues par la loi. Le Conseil accorde la préférence aux membres des communautés sous-représentées pour la nomination des procureurs, conformément à la loi. Tous les candidats doivent remplir les critères de sélection prévus par la loi.

3. Les propositions de nomination des procureurs doivent être faites sur la base d'un processus de nomination ouvert, sur la base du mérite des candidats, et les propositions doivent refléter les principes d'égalité des sexes et la composition ethnique de la juridiction territoriale concernée [...].

11. En 2022, le gouvernement du Kosovo a proposé des amendements constitutionnels, *notamment* aux articles 104 et 109 de la Constitution (sur ces dispositions, voir ci-dessous les sections sur l'évaluation des performances et la cessation des fonctions), concernant l'intégrité des juges et des procureurs et l'élargissement éventuel des conditions de leur révocation. Suite à une saisine de la Cour constitutionnelle par le Président de l'Assemblée du Kosovo en 2023, cette dernière a rendu un arrêt<sup>5</sup> le 25 janvier 2024. La Cour a jugé constitutionnel l'amendement constitutionnel proposé selon lequel le motif de révocation des juges ou des procureurs pour « grave négligence des devoirs », qui est désormais prévu par la Constitution, peut être constitué des éléments suivants : « performance insuffisante continue » des juges ou des procureurs, ou commission de « graves violations disciplinaires » ou acquisition d'actifs injustifiables établie par une décision judiciaire finale. A la fin du mois de janvier 2025, ces amendements constitutionnels n'avaient pas été adoptés par l'Assemblée du Kosovo, alors que les élections législatives du 9 février 2025 ont eu lieu au Kosovo, et l'on ne sait pas encore si la procédure concernant ces amendements constitutionnels proposés se poursuivra.

---

<sup>5</sup> [KO55/23](#), arrêt du 22 décembre 2023, publié le 25 janvier 2024.

## IV. Analyse

### A. Processus législatif et consultation publique sur les projets de loi

12. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de sa liste de contrôle sur l'Etat de droit<sup>6</sup>, le public devrait avoir accès aux projets de loi, au moins lorsqu'ils sont soumis au Parlement, et avoir la possibilité d'apporter sa contribution. Elle a également souligné que les projets de loi complexes et controversés devraient normalement faire l'objet d'un préavis particulièrement long et être précédés d'avant-projets faisant l'objet d'une consultation publique sous une forme ou une autre. Le processus de consultation publique devrait s'accompagner d'un débat public (informel) dans les médias et la société civile, facilité par une couverture médiatique pluraliste et respectant les libertés politiques (telles que la liberté d'expression, la liberté de réunion, etc.)<sup>7</sup>.

13. Dans l'avis de 2022 susmentionné, la Commission de Venise a recommandé que les modifications législatives soient préparées sur la base d'un dialogue sincère et en étroite coopération avec toutes les parties prenantes, le ministère, le KJC, le KPC, mais aussi la société civile et les universitaires intéressés. Au cours de la mission à Pristina, la délégation de la Commission de Venise a été informée par ses interlocuteurs que des organisations de la société civile et des organisations internationales expertes avaient été invitées par les autorités et avaient apporté leur contribution aux projets de textes élaborés par des groupes de travail établis sur la base de la déclaration d'engagement conjointe susmentionnée entre le ministre de la Justice, le KJC, le KPC, la Cour suprême et le procureur de la République, dont les représentants ont participé à l'élaboration des projets de loi à l'étude. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a souligné qu'il avait assuré un processus de rédaction transparent et inclusif, avec plusieurs séries de consultations : le 1er mai 2024, les projets de loi ont été envoyés pour commentaires aux parties prenantes concernées, y compris les organisations de la société civile ; entre le 15 mai et le 5 juin 2024, les consultations préliminaires ont été menées ; et entre le 10 juin et le 2 juillet 2024, le projet de loi a été publié sur le portail officiel pour consultation publique. La transparence et l'inclusivité dont ont fait preuve les autorités sont les bienvenues. Un certain nombre d'interlocuteurs non étatiques rencontrés à Pristina ont néanmoins regretté que, malgré leur contribution aux groupes de travail, ils n'aient pas été systématiquement informés de l'avancement des travaux législatifs, notamment des dernières versions des projets de loi, qui ont fait l'objet de nouvelles révisions après la fin des consultations en juillet 2024. La Commission reconnaît les efforts déployés par le ministère de la Justice pour garantir la transparence et l'inclusion, et invite les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts pour assurer la participation effective et la fourniture systématique d'informations à toutes les principales parties prenantes, y compris les organisations de la société civile spécialisées et les experts universitaires, aux étapes ultérieures du processus législatif.

### B. Projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs

#### Chapitre I - Dispositions générales

14. La Commission rappelle que l'indépendance des juges et des procureurs est un principe fondamental, un élément essentiel de tout Etat démocratique, une condition préalable à l'Etat de droit<sup>8</sup>. Comme le souligne notamment la liste de contrôle sur l'Etat de droit de la Commission de Venise, seuls un pouvoir judiciaire et un ministère public indépendants sont en mesure de

<sup>6</sup> [CDL-AD\(2016\)007](#), Chapitre II A 5.

<sup>7</sup> [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, §§ 74-79. Voir également [CDL-AD\(2024\)021](#), Géorgie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la protection des valeurs familiales et des mineurs, § 22.

<sup>8</sup> [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges ; [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public.

rendre la justice de manière impartiale sur la base de la loi et d'empêcher les abus de pouvoir. Il est en effet d'une importance vitale pour l'État de droit que le public ait confiance dans la capacité du système judiciaire et des procureurs à fonctionner de manière indépendante et impartiale<sup>9</sup>. La Commission souligne donc que l'autorité du pouvoir judiciaire et du ministère public ne peut être maintenue que si le système juridique met en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats à ces postes ne sont pas nommés juges ou procureurs s'ils ne possèdent pas les compétences requises ou s'ils ne répondent pas aux normes d'intégrité les plus élevées. Cela est essentiel compte tenu du rôle que jouent le pouvoir judiciaire et le ministère public dans un État de droit<sup>10</sup>.

15. Dans ce contexte, la Commission note que le projet d'article 4 § 3 (et, de la même manière, le projet d'article 13 § 1<sup>11</sup>) prévoit que les juges et les procureurs « exercent leurs fonctions » en se fondant, entre autres, sur les principes d'indépendance et d'impartialité, consacrant ainsi le principe de l'indépendance fonctionnelle des juges et des procureurs. Il ne mentionne donc pas l'importance de l'indépendance institutionnelle<sup>12</sup>, qui est un élément beaucoup plus fondamental de l'État de droit que le concept d'indépendance fonctionnelle des juges et des procureurs en tant qu'agents publics, comme le suggère le premier projet de loi. La Commission souligne que l'article 102 de la Constitution consacre l'indépendance institutionnelle du « pouvoir judiciaire », tandis que l'article 109 de la Constitution prévoit l'indépendance institutionnelle du procureur général. Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande que le principe de l'indépendance institutionnelle, et pas seulement fonctionnelle, des juges et des procureurs soit expressément incorporé dans le projet de loi, conformément aux normes européennes et à la Constitution du Kosovo.

## **Chapitre II - Recrutement, nomination et renouvellement du mandat des juges et des procureurs**

### **Nomination et recrutement des juges et des procureurs**

16. Le projet d'article 5 du premier projet de loi (concernant les conditions de nomination) prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur de la protection de la jeunesse, par le biais d'une annonce publique, invitent « tous les professionnels de la justice qualifiés à se porter candidats au recrutement de juges ou de procureurs », tout en tenant compte des principes de méritocratie, d'intégrité et de transparence. Le projet d'article 5, § 4, autorise les conseils respectifs à créer des comités spécialisés chargés de gérer la procédure de recrutement. Le projet d'article 5 § 1 énumère également les conditions générales pour la nomination d'un candidat au poste de juge ou de procureur, qui sont les suivantes :

- être citoyen de la République du Kosovo ;
- être titulaire d'un diplôme valide de la faculté de droit de la République du Kosovo ;
- avoir réussi l'examen du barreau, valable dans la République du Kosovo ;
- sont intègres ;
- ne pas avoir fait l'objet d'un acte d'accusation ou d'une condamnation pénale, à l'exception des infractions commises par négligence ;
- avoir au moins trois (3) ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique, et

<sup>9</sup> Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.E ; voir également [CDL-AD\(2017\)002](#), Mémoire *Amicus Curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldavie sur la responsabilité pénale des juges, § 16. [CDL-AD\(2018\)028](#), Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs de Malte, § 27, [CDL-AD\(2024\)012](#), Monténégro - Avis urgent sur les suites données sur les projets d'amendements révisés à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, §§ 15-16. Voir également la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, CCPE, Avis n° 13 (2018) Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs.

<sup>10</sup> Voir également [CDL-AD\(2022\)005](#), Croatie - Croatie - Avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement de l'habilitation de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux, § 14 ; Avis du n° 19 (2024) sur la gestion des services de poursuite afin de garantir leur indépendance et leur impartialité, CCPE.

<sup>11</sup> En vertu du projet d'article 13, § 1, les juges et les procureurs « agissent » de manière indépendante, impartiale et objective.

<sup>12</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités ; Avis du n° 13 (2018) Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, CCPE.

- ont réussi l'examen de juge pour le poste de juge, et le procureur ont réussi l'examen pour le poste de procureur.

17. Le projet d'article 6 § 2 (concernant le recrutement) répète que le CCM et le CPK invitent « tous les professionnels de la justice qualifiés à se porter candidats au recrutement de juges ou de procureurs, respectivement ». Le projet d'article 6, § 5, cite les critères de recrutement suivants :

- les connaissances professionnelles, l'expérience professionnelle et les performances, y compris la compréhension et le respect des droits humains ;
- capacité de raisonnement juridique démontrée par des activités professionnelles ;
- les aptitudes professionnelles fondées sur les résultats de carrière antérieurs, y compris la participation à des formes organisées de formation dans le cadre desquelles les performances ont été évaluées ;
- l'aptitude et la capacité à analyser les questions juridiques ;
- l'aptitude à exercer ses fonctions de manière impartiale, honnête, prudente et responsable, et les compétences en matière de communication.

La Commission observe que ces critères de recrutement diffèrent de ceux mentionnés ci-dessus dans le projet d'article 5 § 1 concernant la nomination, par exemple aucun diplôme de droit ou expérience professionnelle juridique n'est mentionné dans le projet d'article 6, contrairement au projet d'article 5. Afin de garantir la cohérence entre les critères de recrutement des juges et des procureurs et les critères de nomination, il est recommandé que le projet de loi précise que les candidats au recrutement doivent être qualifiés conformément aux critères de nomination pour pouvoir postuler un poste de juge ou de procureur, à l'exclusion de l'examen pertinent, qui peut faire partie du processus de recrutement plutôt que d'être une condition pour être recruté. Des précisions sur le rôle des examens des juges et des procureurs devraient également être incluses dans ce projet de dispositions.

### **Recours effectifs concernant la nomination et le recrutement des juges et des procureurs**

18. La Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise ont souligné l'importance du contrôle juridictionnel (recours juridictionnel) des décisions de nomination/recrutement judiciaires (applicables *mutatis mutandis* au ministère public), qui garantirait l'équité procédurale de ces décisions et remédierait à toute irrégularité de procédure. La Commission a également recommandé qu'en exerçant son contrôle en appel, la cour agisse avec déférence envers l'organe de nomination (tel qu'un conseil de la magistrature ou du parquet) et vérifie avant tout si la procédure de nomination a été suivie et si les critères formels d'éligibilité ont été respectés<sup>13</sup>.

19. Alors que le projet d'article 6 § 6 garantit le droit de faire appel des décisions de la commission de recrutement auprès du conseil compétent pendant la procédure de recrutement, aucune possibilité d'appel n'est prévue contre les décisions des conseils respectifs avant qu'elles ne soient envoyées au président par les conseils compétents (projet d'article 8 § 1). Alors que le projet d'article 12 permet aux conseils compétents d'adopter des « règlements spéciaux » sur ces processus sans prévoir expressément un contrôle juridictionnel (recours), la Commission recommande aux autorités d'envisager d'introduire dans le projet de loi le droit à un recours juridictionnel effectif contre les décisions du conseil de recrutement et de nomination.

---

<sup>13</sup> CourEDH (GC) *Denisov c. Ukraine*, arrêt du 25/09/2018, CourEDH, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, arrêt du 08/11/2021, CourEDH (GC), *Grzęda c. Pologne*, arrêt du 15/03/2022, CourEDH, *Oktay Alkan c. Türkiye*, arrêt du 20/06/2023 ; [CDL-AD\(2014\)031](#), Avis conjoint sur le projet de loi sur les amendements à la loi organique sur les tribunaux généraux de Géorgie, § 60 ; [CDL-AD\(2017\)019](#), Avis sur le projet de code judiciaire d'Arménie, §§ 150-151 ; [CDL-AD\(2012\)001](#), Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de Hongrie, §§ 57-58. [CDL-AD\(2020\)021](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie, § 24 ; [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoirs judiciaires, § 40.

## Formation initiale après la nomination pour un premier mandat de trois ans

20. La Commission note que le projet d'article 8 prévoit la nomination des juges et des procureurs par le président du Kosovo à l'issue de la procédure de recrutement et sur proposition des conseils respectifs<sup>14</sup>. Le mandat initial après la nomination dure trois ans, au cours desquels les juges et procureurs initialement nommés suivent une formation administrée par l'Académie de justice, comme le prévoit le projet d'article 9. Si les dispositions imposant une formation au cours du premier mandat de trois ans sont bienvenues, il est recommandé que des dispositions plus détaillées relatives à la nature de la formation (énoncées dans les projets d'articles 9 et 15) soient plutôt énoncées dans les (projets de) lois régissant la formation et l'Académie de la justice. La Commission rappelle que « placer la formation initiale avant la nomination garantissait que les candidats étaient correctement préparés, ce qui permettait une véritable évaluation au mérite de leurs qualifications lors du processus de sélection ; si la formation professionnelle avait lieu après la décision de nomination, la séquence affaiblirait la nature au mérite du processus de nomination. »<sup>15</sup>

21. La Commission de Venise souhaite rappeler qu'elle a longuement traité la question de la nomination de juges ordinaires pour des périodes probatoires. Dans ses travaux antérieurs, la Commission a noté que « Dans les Etats dont le système judiciaire est relativement récent, il peut être nécessaire en pratique de s'assurer d'abord qu'un juge est réellement capable de s'acquitter effectivement de ses fonctions avant de le titulariser. »<sup>16</sup> En même temps, la Commission a souligné que « La suppression des périodes d'essai pour les juges est une garantie contre les tentatives d'influencer le comportement des juges et contribue nettement au renforcement de l'indépendance judiciaire. »<sup>17</sup> Par conséquent, la Commission a recommandé « vivement que les juges ordinaires soient nommés à titre permanent jusqu'à leur retraite. »<sup>18</sup> La Commission note que la nomination initiale des juges pour un mandat de trois ans est prévue à l'article 105 § 1 de la Constitution du Kosovo (voir paragraphe 10 ci-dessus), il s'ensuit que, comme solution durable recommandée par la Commission de Venise dans ses avis précédents, un amendement constitutionnel serait nécessaire pour abolir la période probatoire. En attendant la réforme constitutionnelle, les trois années devraient être strictement consacrées à la formation et non à la période probatoire. Cela étant dit, la Commission de Venise note que le présent avis se concentre sur le projet de loi statutaire, et non sur un amendement à la Constitution ou sur la Constitution elle-même.

## Renouvellement du mandat des juges et des procureurs

22. Le projet d'article 11 régit la reconduction des juges et des procureurs après leur mandat initial de trois ans. Un juge ou un procureur qui reçoit une « évaluation positive » lors de son premier mandat est proposé pour un mandat permanent par le conseil compétent, et le président procède à la nomination en conséquence. Toutefois, cette disposition manque de clarté et de prévisibilité car elle ne précise pas quels niveaux d'évaluation des performances sont considérés comme « positifs ». De même, le projet d'article 32 utilise l'expression « évaluation positive des performances » en ce qui concerne la promotion. En vertu du projet d'article 24, les niveaux d'évaluation sont les suivants : médiocre, suffisant, bon et très bon. Il est recommandé de revoir les projets de dispositions susmentionnés afin de les harmoniser et de préciser si l'expression

<sup>14</sup> Aux termes de l'article 8 du projet de loi, « 4. dans les soixante (60) jours suivant la réception de la proposition, le président émet un décret sur la nomination au poste de juge, respectivement de procureur, du candidat proposé par le conseil respectif ». 5. Si, dans le délai prévu au § 4, le président ne nomme pas le juge ou le procureur, le conseil concerné peut présenter à nouveau le candidat proposé, accompagné d'une justification écrite supplémentaire. Le président nomme alors le juge ou le procureur conformément à la proposition du Conseil.

<sup>15</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)011](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur l'Académie de justice, § 47.

<sup>16</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nominations judiciaires, § 41.

<sup>17</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), République de Moldova - Avis sur la Loi modifiant et complétant la Constitution (système judiciaire), § 19.

<sup>18</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, §§ 37-38.

« évaluation positive des performances » désigne toutes les évaluations autres que la plus basse (« médiocre »).

### Chapitre III - Exercice de la fonction de juge et de procureur

23. Le projet d'article 14 (« Normes d'éthique et règles de conduite ») énonce certaines « mesures » que les juges et les procureurs devraient adopter et respecter, notamment des mesures visant à protéger la dignité de leur fonction, la réputation des autorités judiciaires et la confiance du public dans le système judiciaire et de poursuite.

24. Alors que le projet d'article 14 § 3 demande aux conseils d'adopter leurs codes d'éthique professionnelle pour les juges et les procureurs, la relation entre les dispositions du projet de loi et les codes d'éthique n'est pas claire. La Commission de Venise rappelle que dans de nombreux pays européens, les codes d'éthique sont des instruments d'autorégulation distincts du cadre disciplinaire. Cette pratique correspond à l'approche qui a été maintenue par les organes du Conseil de l'Europe, y compris la Commission de Venise. Compte tenu de leur objectif ambitieux, qui consiste à énoncer des principes généraux de conduite, ces codes comportent souvent des dispositions rédigées en termes larges et vagues qui les rendent inaptes à une application directe dans le cadre de procédures disciplinaires<sup>19</sup>. Ainsi, afin d'améliorer la clarté législative et l'application effective des principes susmentionnés, il est recommandé que le projet de loi précise si les obligations (« mesures ») énumérées dans le projet de loi doivent être développées ou ajoutées aux codes d'éthique professionnelle.

### Chapitre IV - Évaluation des performances des juges et des procureurs

25. L'évaluation des tribunaux et des systèmes judiciaires est un bon moyen de mettre en œuvre les décisions administratives ou politiques visant à améliorer ces systèmes, même si l'évaluation des performances des juges ou des procureurs peut être considérée comme une atteinte à leur indépendance. Bien que ce danger puisse exister, il ne devrait pas empêcher une évaluation d'avoir lieu<sup>20</sup>. La Commission a toujours souligné la nécessité d'établir une distinction claire entre l'évaluation des performances des juges et des procureurs et le système de responsabilité disciplinaire. Les évaluations professionnelles doivent être séparées des procédures disciplinaires car elles ont des objectifs différents et reposent sur des principes différents<sup>21</sup>. L'objectif des évaluations individuelles doit être d'améliorer la qualité du travail des juges et des procureurs, et donc l'ensemble du système judiciaire du pays. La règle fondamentale de toute évaluation individuelle doit être le respect total de l'indépendance des juges et des procureurs<sup>22</sup>.

26. La Commission se félicite donc de l'introduction dans le projet de loi de procédures d'évaluation des performances, qui visent à améliorer la qualité du travail et les performances des juges et des procureurs. Selon les normes du Conseil de l'Europe, la base et les principaux éléments des évaluations formelles devraient être définis de manière claire et exhaustive dans la législation primaire. Les détails peuvent être régis par une législation subordonnée qui devrait également être publiée, tandis que les conseils judiciaires/procureurs

---

<sup>19</sup> [CDL-AD\(2024\)005](#), Bulgarie - Avis conjoint sur le Code de conduite éthique des procureurs et enquêteurs, adopté par la Commission de Venise lors de sa 138e session plénière (Venise, 15-16 mars 2024), §§ 15-18 ; [CDL-AD\(2024\)004](#), Bulgarie - Avis conjoint sur le Code de conduite éthique des juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 138e session plénière (Venise, 15-16 mars 2024) §§ 15-18.

<sup>20</sup> [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, § 11 Voir également [CDL-AD\(2019\)027](#), Ukraine - Avis sur le cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes autonomes judiciaires, §60 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, §§ 67-68.

<sup>21</sup> [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur le projet d'amendements au code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), §§ 45-46 ; [CDL-AD\(2021\)015](#), Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le Haut conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, §§ 55 et 60 ; [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, §§ 28, 102 et 108. Voir également l'Avis n° 17 (2014) du CCJE sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, Recommandation 10.

<sup>22</sup> Avis n° 17 (2014) du CCJE sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire §6 ; CCPE, Avis n° 19 (2024) sur la gestion des parquets pour garantir leur indépendance et leur impartialité ), § 25.

devraient jouer un rôle important en aidant à formuler ces questions, en particulier les critères d'évaluation. En outre, les évaluations doivent être fondées sur des critères objectifs. Ces critères devraient principalement consister en des indicateurs qualitatifs, mais peuvent également consister en des indicateurs quantitatifs. Dans tous les cas, les indicateurs utilisés doivent permettre aux évaluateurs de prendre en compte tous les aspects qui constituent une bonne performance<sup>23</sup>.

### *Organismes compétents pour l'évaluation*

27. D'emblée, il convient de noter que le premier projet de loi manque de clarté en ce qui concerne les organes compétents pour évaluer les performances des juges et des présidents de tribunaux, ainsi que des procureurs et des procureurs en chef. Comme il ressort des projets d'articles 9, 22 et 24, comité d'évaluation des performances au sein du conseil concerné (c'est-à-dire le conseil des juges ou des procureurs, tel que défini à l'article 3 du premier projet de loi) procède à l'évaluation des performances des juges et des procureurs. Le projet d'article 25 définit la procédure d'évaluation des présidents de tribunaux et des procureurs en chef, sans préciser l'organe d'évaluation compétent. En ce qui concerne les autres projets de loi soumis dans le cadre du même paquet législatif (voir § 9 ci-dessus), la Commission de Venise croit comprendre que les comités d'évaluation des performances respectifs sont définis dans les projets de loi sur le Conseil judiciaire (l'article 27 concerne le comité d'évaluation des performances des juges et l'article 27A prévoit un comité d'évaluation des performances distinct pour les présidents de cour) et le projet de loi sur le Conseil des procureurs (l'article 27 concerne le comité d'évaluation des performances des procureurs et l'article 27A prévoit un comité d'évaluation des performances distinct pour les procureurs en chef). Notant que les dispositions susmentionnées seront examinées dans des avis distincts<sup>24</sup>, la Commission recommande que le projet de chapitre IV soit révisé afin de nommer expressément les organes compétents impliqués dans les procédures d'évaluation, en renvoyant à la législation pertinente, garantissant ainsi la clarté, la transparence et la cohérence.

### *Fréquence de l'évaluation*

28. En vertu du projet d'article 22, l'évaluation des juges et des procureurs est effectuée tous les trois ans pour ceux dont le mandat est permanent, tandis que l'évaluation des juges et des procureurs exerçant un premier mandat de trois ans est achevée avant la fin du mandat initial de trois ans. Il est rappelé que le Conseil consultatif de juges européens a estimé que des évaluations régulières permettent de dresser un tableau complet des performances d'un juge. Elles ne doivent cependant pas être trop fréquentes afin d'éviter l'impression d'une surveillance constante qui pourrait, par sa nature même, mettre en danger l'indépendance des juges<sup>25</sup>. En appliquant cette norme, la Commission de Venise a précédemment constaté qu'une période de deux ans pour l'évaluation régulière semblait trop courte/fréquente car elle aurait pratiquement signifié une évaluation permanente, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur l'indépendance et l'efficacité des juges<sup>26</sup>. En conclusion, la fréquence des évaluations prévue dans le projet d'article 22 peut être considérée comme appropriée et conforme aux normes du Conseil de l'Europe.

<sup>23</sup> Avis n° 17 (2014) du CCJE sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, § 49, Avis n° 19 (2024) du sur la gestion des services de poursuite afin de garantir leur indépendance et leur impartialité, CCPE, § 25. Voir également [CDL-AD\(2022\)050](#), Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges du Monténégro, § 48, [CDL-AD\(2019\)008](#), Avis sur le projet de loi sur le Conseil judiciaire de Macédoine du Nord, §§ 43-45; [CDL-AD\(2018\)022](#), Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et sur la loi portant modification de la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 53 ; [CDL-AD\(2014\)038](#), Avis sur les projets de loi sur les tribunaux et sur les droits et devoirs des juges et sur le Conseil judiciaire du Monténégro, §59, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, §§ 37-40, 42-43, 49-50 et 77-78.

<sup>24</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), en ce qui concerne les projets d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire du Kosovo.

<sup>25</sup> CCJE Avis n° 17(2014), Sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, § 40. [CDL-AD\(2022\)050](#), Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges du Monténégro, § 47.

<sup>26</sup> [CDL-AD\(2024\)031](#), Arménie - Avis conjoint sur le projet d'amendements au Code judiciaire arménien (concernant l'évaluation des juges), §§ 35-37, [CDL-AD\(2022\)050](#), Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges

### *Critères d'évaluation des performances*

29. En ce qui concerne les critères d'évaluation des performances, la Commission de Venise rappelle qu'il est important que l'évaluation soit essentiellement qualitative et qu'elle se concentre sur les aptitudes professionnelles et sur les compétences personnelles<sup>27</sup>. Il est donc positif que le projet d'article 22 § 7 prévoit que les critères qualitatifs prévalent sur les critères quantitatifs dans le résultat de l'évaluation des performances. Le projet d'article 22 contient également les critères sur la base desquels l'évaluation sera effectuée, en les divisant en critères qualitatifs (« compétences professionnelles »<sup>28</sup> et « compétences personnelles »<sup>29</sup>) et en critères quantitatifs<sup>30</sup> (y compris le nombre de décisions confirmées des juges et des procureurs et, en ce qui concerne les procureurs (projet d'article 22 § 6), le nombre d'affaires engagées et achevées).

30. La Commission a souligné que les procédures d'évaluation doivent être basées sur des critères clairs et prévisibles<sup>31</sup>. La plupart des critères mentionnés à l'article 22 répondent à ces critères. Toutefois, il convient de noter que l'un des critères qualitatifs - « capacité d'analyse et de raisonnement juridique » - implique en fait d'évaluer la capacité d'un juge ou d'un procureur à rendre des décisions bien motivées. Diverses méthodes qualitatives peuvent être utilisées pour cette évaluation, y compris l'analyse des décisions annulées. D'une manière générale, ces méthodes doivent être appliquées avec prudence pour éviter de porter atteinte au principe de l'*autorité de la chose jugée* et pour respecter l'idée que les décisions de justice sont susceptibles d'être réexaminées dans le cadre de la procédure d'appel<sup>32</sup>. Il convient également de noter que les critères qualitatifs incluent « l'éthique et le comportement général » (article 22 § 4.2). La Commission de Venise juge généralement ces dispositions inappropriées en raison de leur manque de clarté et de prévisibilité<sup>33</sup>. De même, parmi les critères quantitatifs figure « la mise en œuvre des normes de l'affaire » (article 22 § 5), dont la signification n'est pas immédiatement apparente, notamment en raison de son caractère quantitatif supposé. Les autorités sont donc invitées à réviser ces deux dispositions afin de leur conférer clarté et prévisibilité.

31. En ce qui concerne, en particulier, le critère quantitatif des « décisions confirmées » (projet d'article 22, § 5), la Commission a souligné qu'il ne devrait pas y avoir d'évaluation des performances sur la base du contenu des décisions et des verdicts et, en particulier, que les critères quantitatifs tels que le nombre d'annulations et d'acquittements devraient être évités en tant que base standard d'évaluation<sup>34</sup>. En conséquence, la Commission recommande que le critère quantitatif des « décisions confirmées » soit appliqué avec prudence afin de respecter l'idée que les décisions des juges et des procureurs sont susceptibles d'être réexaminées dans le cadre de la procédure d'appel. En tout état de cause, aucun critère ne devrait être

---

du Monténégro, § 47, [CDL-AD\(2018\)022](#), « L'ex-République yougoslave de Macédoine » - Avis sur la loi modifiant la loi sur le Conseil de la Magistrature et sur la loi modifiant la loi sur les tribunaux, § 47.

<sup>27</sup> [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), § 39, [CDL-AD\(2018\)022](#), Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et sur la loi portant modification de la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 53.

<sup>28</sup> « Compétence professionnelle, y compris la connaissance de la législation applicable, l'aptitude à mener des procédures judiciaires ou d'enquête, la capacité d'analyse et de raisonnement juridiques, ainsi que l'aptitude à rédiger clairement et à justifier des décisions ou des conclusions juridiques ».

<sup>29</sup> « Compétences personnelles, y compris la capacité à administrer le droit, respectivement l'enquête, les compétences en matière de communication, l'éthique et le comportement général du juge ou du procureur, ainsi que l'utilisation des outils de technologie de l'information dans le cadre de son travail ».

<sup>30</sup> « Les critères quantitatifs d'évaluation de la performance des juges et des procureurs sont la mise en œuvre des normes relatives aux affaires et le nombre de décisions confirmées. Les critères quantitatifs d'évaluation de la performance du procureur comprennent le nombre d'affaires engagées et achevées, ainsi que le nombre d'actions entreprises par le procureur ».

<sup>31</sup> [CDL-AD\(2013\)015](#), Avis sur la loi relative aux tribunaux de Bosnie-Herzégovine, § 68.

<sup>32</sup> [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), § 39.

<sup>33</sup> [CDL-AD\(2024\)005](#), Avis conjoint sur le code de conduite éthique des procureurs et des enquêteurs, § 17.

<sup>34</sup> [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), § 39. Voir également [CDL-AD\(2018\)032](#), Avis sur le document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature du Kazakhstan, §§82-84 ; [CDL-AD\(2018\)022](#), Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et sur la loi portant modification de la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », §§ 43-46.

décisif en soi et les circonstances entourant le travail des juges et des procureurs au cours de la période d'évaluation devraient être dûment prises en compte. Ainsi, la Commission recommande que le projet de loi soit revu afin de prévoir que les critères quantitatifs prennent en compte les circonstances entourant le travail des juges et des procureurs au cours de la période d'évaluation, telles que la situation des effectifs, l'afflux d'affaires et la complexité des affaires traitées au cours de la période de référence, afin de s'assurer que le simple nombre d'affaires ne puisse pas prédominer<sup>35</sup>. Les critères pourraient être plus spécifiques pour les procureurs, comme c'est le cas dans le projet d'article 22, § 6, étant donné qu'ils font généralement partie d'une structure hiérarchique et que les contraintes de l'indépendance judiciaire ne s'appliquent pas.

### *Évaluation des performances extraordinaires*

32. En vertu du projet d'article 22 § 13, le Comité d'évaluation des performances « peut décider d'une évaluation extraordinaire des performances du juge ou du procureur en cas de manquement continu à l'accomplissement des tâches permanentes d'un juge ou d'un procureur, respectivement ». La Commission de Venise a déclaré à plusieurs reprises que des évaluations trop fréquentes pouvaient nuire à l'indépendance et à l'efficacité des juges<sup>36</sup>. Étant donné la période de trois ans prévue pour l'évaluation régulière et le fait qu'une note « médiocre » entraîne automatiquement une nouvelle évaluation des performances un an après la fin de la formation obligatoire à l'Académie de justice (article 24 §§ 2-3), l'objectif d'une évaluation supplémentaire des performances ne semble pas clair.

33. En outre, le projet de loi n'indique pas si l'évaluation extraordinaire des performances aura une incidence sur le calendrier de l'évaluation régulière suivante, ce qui pourrait potentiellement conduire à ce que les juges et les procureurs soient surchargés d'évaluations constantes. Cela pourrait être préoccupant, surtout si l'on considère que les critères de déclenchement d'une évaluation extraordinaire des performances ne sont pas tout à fait clairs. L'article 22 § 13 stipule que le Comité de performance et d'évaluation « peut décider » de lancer une telle évaluation (vraisemblablement uniquement à la demande du Président de la Cour ou du Procureur général, et non *d'office*), mais il n'est pas clair ce que l'on entend par le « manquement permanent à l'accomplissement des tâches permanentes » qui est prévu comme base sur laquelle la décision de lancer ou non cette évaluation est prise. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de clarifier les termes « manquement continu » et « tâches continues » afin que le projet de loi soit pleinement conforme aux critères de clarté et de prévisibilité de la qualité législative.

### *Mauvaise évaluation des performances et licenciement*

34. Il convient tout d'abord de noter qu'en ce qui concerne l'évaluation des performances « médiocres » des juges et des procureurs au cours du mandat initial, le projet de loi les traite moins favorablement que les juges et procureurs permanents (voir ci-dessous). En vertu du projet d'article 24 § 7, si un juge ou un procureur ayant un mandat initial est évalué comme étant « médiocre », il ne sera pas proposé pour un mandat permanent. En revanche, un juge ou un procureur permanent dont les performances sont jugées « médiocres » est tenu, en vertu du projet d'article 24 §§ 2-3, de suivre une formation à l'Académie de justice et sera réévalué un an après l'achèvement de cette formation obligatoire. La Commission de Venise réaffirme que le refus de confirmer un juge non permanent (*mutatis mutandis* un procureur<sup>37</sup>) devrait être fondé sur des critères objectifs et assorti des mêmes garanties procédurales que

<sup>35</sup> Voir aussi [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), § 39 ; Voir aussi Avis n° 17 (2014) du CCJE sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire § 13.

<sup>36</sup> [CDL-AD\(2018\)022](#), Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et sur la loi portant modification de la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 47.

<sup>37</sup> [CDL-AD\(2008\)005](#), Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le procureur général du Monténégro, § 34.

celles qui s'appliquent lorsqu'un juge permanent doit être démis de ses fonctions<sup>38</sup>. Il est donc recommandé de revoir le projet d'article 24 § 7, de manière à ce que les conséquences d'une évaluation « médiocre » des performances des juges et des procureurs ayant un mandat initial soient similaires à celles concernant les juges et les procureurs permanents, notamment en offrant aux juges et aux procureurs ayant un mandat initial la possibilité de suivre une formation à l'Académie de justice et de faire l'objet d'une évaluation ultérieure.

35. En ce qui concerne l'évaluation « médiocre » des performances d'un juge permanent ou d'un procureur, le projet d'article 24 § 2, prévoit, *entre autres*, l'obligation de suivre une formation à l'Académie de justice. En vertu du projet d'article 24 § 4, si le juge permanent ou le procureur concerné ne participe pas à cette formation ou si ses performances sont évaluées deux fois comme étant « médiocres », cela sera considéré comme « un manquement grave aux devoirs et constituera un motif de révocation » (de même, en vertu du projet d'article 35, les juges et les procureurs peuvent être révoqués si, entre autres motifs, ils sont évalués deux fois comme ayant des performances médiocres, voir ci-dessous).

36. La Commission rappelle qu'il ne peut y avoir de licenciement que lorsque la conclusion inévitable du processus d'évaluation est que le juge (*mutatis mutandis*, le procureur) n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer ses fonctions selon une norme minimale acceptable évaluée objectivement<sup>39</sup>. Il n'est pas clair si le fait de ne pas assister à la formation obligatoire à l'Académie de justice (qui peut également se produire involontairement pour des raisons objectives *de force majeure*) ou la note « médiocre », même lorsqu'elle est attribuée consécutivement deux fois, atteignent ce seuil selon le projet de loi. En ce qui concerne plus particulièrement la note « médiocre », il s'agit de la note la plus basse sur une échelle de seulement quatre, et aucune explication n'est fournie quant à ce qui constitue une performance « médiocre » (voir également ci-dessous la section sur les infractions et sanctions disciplinaires). En outre, il est rappelé que la Commission de Venise a mis en garde contre le fait que des performances insatisfaisantes d'un juge puissent constituer la base d'une « infraction disciplinaire la plus grave », lorsqu'elles sont répétées deux fois de suite<sup>40</sup>, soulignant que l'évaluation professionnelle d'un juge ou d'un procureur et la responsabilité disciplinaire doivent rester clairement distinctes. Il est donc recommandé que le fait de ne pas suivre la formation obligatoire à l'Académie de justice reste uniquement une infraction disciplinaire possible et soit régi par la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs<sup>41</sup>. Si les autorités maintiennent cette possibilité, il est recommandé de modifier le projet de loi et de préciser qu'à la suite de ces deux évaluations consécutives, il est inévitablement conclu que le juge ou le procureur évalué n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer ses fonctions selon une norme minimale acceptable évaluée objectivement (voir également la section ci-dessous sur la cessation des fonctions).

37. Au cours de la mission à Pristina, certains experts juridiques ont noté que le projet d'article 24 § 4, soulevait également des questions de compatibilité avec les articles 104 et 109 de la Constitution actuelle, en vertu desquels les juges et les procureurs ne peuvent être démis de

<sup>38</sup> [CDL-AD\(2023\)039](#), Avis sur les projets d'amendements à la Constitution de la Bulgarie, § 60 ; Voir aussi [CDL-AD\(2024\)006](#), Liban - Avis sur le projet de loi sur la justice administrative, § 50, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : L'indépendance des juges, §37, [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », §§ 45-50.

<sup>39</sup> Avis n° 17 (2014) du CCJE, Sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, § 44. Voir aussi [CDL-AD\(2021\)015](#), Avis sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs de Bosnie-Herzégovine, § 60 ; [CDL-AD\(2018\)022](#), Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et sur la loi portant modification de la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », §§ 58-62 ; [CDL-AD\(2018\)033](#), Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 43 ; [CDL-AD\(2018\)032](#), Avis sur le document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature du Kazakhstan, § 77.

<sup>40</sup> [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, § 63.

<sup>41</sup> Les articles 5 § 2.14 et 6 § 2.9 du projet de loi consolidée sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs prévoient comme infraction disciplinaire le fait de ne pas participer, dans la continuité et sans justification raisonnable, aux programmes de formation obligatoires prescrits par la loi ou les règlements et politiques.

leurs fonctions qu' « en cas de condamnation pour une infraction pénale grave ou pour manquement grave à leurs devoirs ». Par conséquent, le projet d'article 24 soulève des questions de compatibilité avec la lettre des articles 104 et 109 de la Constitution en vigueur, et donc avec le principe de la suprématie des dispositions constitutionnelles et de la conformité de la législation avec la Constitution, qui sont des principes fondamentaux de l'État de droit<sup>42</sup>. En outre, le fait que le projet de loi ne soit pas aligné sur le libellé de la Constitution actuelle peut conduire à un manque de clarté et à une incertitude juridique, ce qui est contraire aux principes de l'Etat de droit et aux critères de référence élaborés par la Commission de Venise<sup>43</sup>. Lors de la réunion de la délégation de la Commission avec les représentants du ministère de la Justice, ces derniers ont fait valoir que les dispositions susmentionnées du projet de loi ne soulèvent aucun problème de constitutionnalité car la Cour constitutionnelle, dans la décision susmentionnée de janvier 2024<sup>44</sup>, a approuvé les amendements constitutionnels proposés en 2022 (non encore adoptés) en vertu desquels le motif de révocation actuel de « manquement grave aux devoirs » figurant dans la Constitution inclurait un « rendement insuffisant continu » (ou la commission de « violations disciplinaires graves » ou l'acquisition d'actifs injustifiables établie par une décision judiciaire définitive). La Commission de Venise note qu'il n'est pas de son ressort d'évaluer la constitutionnalité des dispositions du projet de loi et renvoie à ses commentaires ci-dessus concernant la compatibilité du projet d'article 24 § 4 (et du projet similaire d'article 35, voir ci-dessous) avec les normes et recommandations européennes.

38. Dans ce contexte, il convient également de noter que la révocation des juges et des procureurs est également prévue par l'article 8 du projet de loi consolidé sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, qui dispose que la révocation peut intervenir en cas de condamnation pour une infraction pénale grave, une violation intentionnelle de la loi ou un manquement grave aux devoirs. Bien que la lettre de cette disposition semble être alignée sur les articles 104 et 109 de la Constitution, elle n'est pas en harmonie avec le projet d'article 24 susmentionné (et le projet d'article 35 sur les révocations, voir ci-dessous), une situation qui aggrave la confusion terminologique et le manque de clarté juridique, que les autorités sont invitées à éliminer en procédant à un nouvel examen approfondi des projets de loi.

### *Recours effectifs*

39. En ce qui concerne les recours effectifs contre les décisions d'évaluation, l'article 22 §§ 9-10 du projet de loi permet à tous les juges et procureurs (y compris les présidents de tribunaux et les procureurs en chef, en vertu du projet d'article 25) d'accéder aux dossiers d'évaluation et de faire appel des décisions d'évaluation des performances auprès des conseils, dont la décision est définitive en cas d'appel. La Commission a souligné que plus les conséquences d'une évaluation peuvent être graves pour un juge ou un procureur, plus les droits à un examen indépendant effectif sont importants. En principe, un conseil saisi d'un recours contre une évaluation peut être considéré comme un « tribunal » au sens de l'article 6 § 1, de la CEDH, à condition qu'il exerce une fonction juridictionnelle, c'est-à-dire qu'il statue sur des questions relevant de sa compétence sur la base de règles juridiques et à l'issue d'une procédure menée selon des modalités prescrites, et qu'il satisfasse à une série d'autres exigences, telles que l'indépendance, en particulier de l'exécutif, l'impartialité et la durée du mandat de ses membres<sup>45</sup>. Néanmoins, la Commission a noté qu'un modèle dans lequel l'ensemble du processus, y compris l'évaluation des performances et l'appel, reste au sein d'une seule institution, telle qu'un conseil, n'est peut-être pas la solution la plus optimale<sup>46</sup>. Etant donné que les comités d'évaluation sont

<sup>42</sup> [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de critères de l'État de droit, II.A.

<sup>43</sup> [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de critères de l'État de droit, II.B.

<sup>44</sup> [KO55/23](#), arrêt du 22 décembre 2023, publié le 25 janvier 2024.

<sup>45</sup> CourEDH (GC), *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, arrêt du 01/12/2020, § 219 ; CourEDH, et *Xhoxhaj c. Albanie*, arrêt du 09/02/2021, § 282.

<sup>46</sup> Voir [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), §§ 47, 49-50 et 84 ; CCJE, Avis n° 17 (2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, § 41 ; CCPE, Avis n° 13 (2018) du Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, § 47.

créés au sein des conseils et en font partie, la Commission de Venise recommande que l'évaluation des performances et l'appel ne restent pas au sein d'une seule institution et que les autorités envisagent la possibilité de prévoir également un recours judiciaire en cas de litige découlant du résultat d'une évaluation des performances.

## **Chapitre V - Contrôle de l'intégrité des juges et des procureurs**

40. La Commission de Venise réaffirme que la préservation de l'autorité nécessaire des services judiciaires et du ministère public exige que : (a) le système juridique mette en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats ne soient pas nommés juges ou procureurs s'ils n'ont pas les compétences requises, ne répondent pas à des critères d'éligibilité prédéterminés ou ne satisfont pas aux normes d'intégrité les plus élevées ; et (b) les moyens ordinaires de procédures disciplinaires et pénales aboutissent à la révocation de ceux qui sont jugés incompétents, corrompus ou liés à la criminalité organisée. En 2022, la Commission a estimé qu'une réforme du système judiciaire au Kosovo était nécessaire et qu'elle pourrait impliquer une certaine forme de contrôles d'intégrité efficaces. La Commission a toutefois estimé que tout système (de vérification ou) de contrôle de l'intégrité mis en place devrait être proportionné et pourrait être limité aux présidents des tribunaux et aux procureurs en chef, ainsi qu'au Conseil de la magistrature et au Conseil de la protection du Kosovo, qui exercent un pouvoir disciplinaire sur les autres membres du système judiciaire. Il appartiendrait alors au KJC et au KPC de traiter les problèmes dans le reste du système judiciaire, tant en ce qui concerne l'intégrité que le professionnalisme<sup>47</sup>.

41. Le premier projet de loi introduit un système de contrôle d'intégrité élargi concernant les juges et procureurs en exercice, les candidats juges et procureurs et les juges et procureurs ayant un mandat initial : le projet d'article 27 prévoit un contrôle d'intégrité des juges et procureurs en exercice par le biais d'une vérification du patrimoine et de systèmes disciplinaires. Le projet d'article 28 énonce des exigences plus strictes pour les candidats juges et procureurs, notamment la vérification des condamnations pénales et des sanctions disciplinaires, le contrôle du patrimoine et « d'autres actions qui rendent le candidat indigne d'exercer la fonction de juge ou de procureur ». Le projet d'article 28 précise également les organismes publics et les entités privées qui ont l'obligation de coopérer et de fournir ces données. Si nécessaire, les informations sur le casier judiciaire d'un candidat peuvent également être collectées auprès d'autres pays ou d'organisations internationales. Une disposition distincte, le projet d'article 29, prévoit un contrôle d'intégrité pour les juges et les procureurs ayant un mandat initial, qui comprendra la vérification des actions passées à partir du moment de la nomination, y compris les condamnations pénales et les sanctions disciplinaires, le contrôle du patrimoine, ainsi que « toute autre action qui les rend inaptes à exercer la fonction de juge ou de procureur ayant un mandat permanent ». Enfin, le projet d'article 29 reflète le projet d'article 28 en ce qui concerne les organismes publics et les entités privées qui ont l'obligation de fournir ces données.

42. La Commission de Venise note que l'intégrité est l'une des conditions de la nomination des juges et des procureurs. Les éléments et exigences du contrôle de l'intégrité concernant les juges et procureurs candidats et permanents, ainsi que les juges et procureurs ayant un mandat initial, sont prévus. Toutefois, le projet de loi ne définit pas le terme « intégrité ». Pour des raisons de clarté, de prévisibilité et de cohérence, la loi devrait fournir une définition de l'« intégrité » ou au moins faire référence à un acte juridique pertinent où une telle définition peut être trouvée. Cela étant, le projet de dispositions sur le contrôle de l'intégrité appelle les observations suivantes.

### *a) Contrôle des actifs*

43. La Commission de Venise considère que les contrôles du patrimoine sont extrêmement importants pour garantir l'intégrité des agents de l'Etat, y compris des juges et des procureurs,

<sup>47</sup> [CDL-AD\(2022\)011](#), op. cit., §§ 130 et 133.

et que l'examen des déclarations de patrimoine devrait être effectué dans le cadre d'un système général applicable à tous les agents de l'Etat<sup>48</sup>. Dans ce contexte, il convient de noter qu'en vertu de l'article 35 § 1, « [u]n juge et un procureur peuvent être démis de leurs fonctions », *entre autres*, s'il a été prouvé qu'ils disposent d'un patrimoine injustifié. En général, cette raison peut constituer un motif légitime de révocation<sup>49</sup>. Cependant, la Commission a noté que les critères de révocation restent ambigus, car la disposition n'établit pas d'obligation claire de révocation dans de tels cas. Il est donc recommandé que cette disposition soit modifiée et clarifiée en conséquence.

*b) Autorités compétentes pour exercer le contrôle de l'intégrité*

44. La Commission de Venise note qu'à l'instar des organes compétents pour l'évaluation des performances (voir paragraphe 26 ci-dessus), le premier projet de loi manque de clarté en ce qui concerne les organes compétents pour effectuer des contrôles d'intégrité. Le projet d'article 27 ne précise pas quel est l'organisme compétent. Les projets d'articles 28 et 29 font référence respectivement à une « unité de vérification » et à une « unité de contrôle ». Les informations reçues par le ministère de la justice du Kosovo indiquent que, contrairement au contrôle de l'intégrité des candidats et des juges et procureurs ayant un mandat initial, le contrôle de l'intégrité des juges et procureurs permanents prévu par le projet d'article 27 consistera en une vérification du patrimoine tous les trois ans par l'agence de lutte contre la corruption (en vertu de la loi n° 08/L-108) et en un contrôle des actes ou omissions susceptibles d'avoir un caractère disciplinaire (conformément aux procédures prévues par la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et procureurs, voir ci-dessous). Néanmoins, le premier projet de loi n'indique pas clairement quelle autorité sera chargée du contrôle de l'intégrité des juges et procureurs permanents et de quelle manière la procédure de contrôle des actifs sera liée au contrôle des infractions et procédures disciplinaires éventuelles. Se référant à d'autres projets de loi du paquet législatif, la Commission de Venise croit comprendre que de tels organes sont prévus dans le projet de loi sur le Conseil judiciaire (article 36) et le projet de loi sur le Conseil des procureurs (article 31A). L'Unité d'inspection et de vérification au sein du Conseil judiciaire « *soutient la conduite* » tandis que l'Unité de vérification au sein du Conseil des procureurs « *soutient et conduit* » la procédure d'enquête administrative pour le contrôle de l'intégrité en collectant et en traitant les données, ainsi qu'en préparant les rapports pertinents. Notant que les dispositions mentionnées seront examinées dans des avis distincts. La Commission recommande que, dans un souci de clarté, de transparence et de cohérence, les projets d'articles 27, 28 et 29 soient revus afin de définir expressément les organismes compétents pour le contrôle de l'intégrité ainsi que les procédures à suivre, en renvoyant à la législation applicable<sup>50</sup>.

*c) Portée du contrôle de l'intégrité des candidats, des juges et des procureurs ayant un mandat initial*

45. Comme indiqué ci-dessus, en vertu du projet d'article 28 § 2 concernant les candidats juges et procureurs, et du projet d'article 29 § 3 concernant les juges et procureurs ayant un mandat initial, le contrôle de l'intégrité comprendra le contrôle des « actions du passé » et de toute autre action qui les rendrait « indécents » ou « inaptes » à la fonction de juges et de procureurs. En outre, en vertu du projet d'article 28 § 2, le contrôle de l'intégrité des candidats juges et procureurs est également lié aux « mesures disciplinaires » qui ont pu être prises à leur encontre. Les candidats juges et procureurs sont nommés pour un mandat initial de trois ans (projet d'article 8). S'ils obtiennent une évaluation positive de leurs performances à la fin de leur mandat initial, ils sont nommés à titre permanent (projet d'article 11). Se référant à sa liste de contrôle sur l'Etat

<sup>48</sup> [CDL-AD\(2022\)011](#), op. cit. § 84. Voir également l'Avis n° 21 (2018) du CCJE sur la prévention de la corruption des juges, § 38.

<sup>49</sup> [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 39.

<sup>50</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#) en ce qui concerne les projets d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire du Kosovo § 64.

de droit, la Commission de Venise rappelle que « l'indépendance signifie que le pouvoir judiciaire est libre de toute pression extérieure et n'est pas soumis à l'influence ou à la manipulation politique, en particulier par le pouvoir exécutif »<sup>51</sup> et que, contrairement aux candidats, l'examen des juges, en particulier lorsqu'il est effectué par un organe exécutif, peut constituer une telle « pression extérieure ». En outre, dans ses avis précédents, la Commission a indiqué que la vérification des antécédents et la vérification de l'intégrité peuvent se dérouler en parallèle, bien qu'elles servent des objectifs différents et présentent des caractéristiques procédurales et juridiques différentes. « Dans un système de contrôle préalable de l'intégrité, la décision de ne pas recruter un candidat peut être justifiée en cas de simple doute, sur la base d'une évaluation des risques. En revanche, la décision d'évaluer négativement un titulaire de poste actuel doit être liée à un indice d'irrégularité, par exemple une richesse inexplicable, même s'il n'est pas possible de prouver hors de tout doute que cette richesse provient de sources illégales. La Commission de Venise a traité trois sous-catégories de mesures nationales : (i) la « présélection » des candidats à un poste particulier ; (ii) les contrôles d'intégrité effectués sur une base plus régulière (par exemple, l'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine chaque année) ; (iii) les procédures de filtrage à part entière »<sup>52</sup>.

46. La Commission rappelle que les dispositions législatives doivent être claires et prévisibles et qu'une distinction doit être faite entre le contrôle des membres en exercice et le « pré-contrôle » des candidats<sup>53</sup>. Ainsi, elle est d'avis que les dispositions ouvertes du projet concernant le contrôle des « actions du passé » et de toute autre action qui rend un candidat indécent pour être juge ou procureur devraient être modifiées. Outre les éléments objectifs qui peuvent être contrôlés, tels que les condamnations pour une infraction pénale et les sanctions disciplinaires, l'ajout, par exemple, de l'éthique professionnelle (exigences d'intégrité académique), d'un comportement inapproprié qui porterait atteinte à l'autorité du système judiciaire/procureur, etc. pourrait également être envisagé.

47. En ce qui concerne les juges et les procureurs ayant un mandat initial, la Commission rappelle que l'intégrité est l'un des critères de recrutement initial et qu'une évaluation positive des performances au terme du mandat initial de trois ans est la principale condition d'une nomination permanente. Par conséquent, le fait de fixer des exigences strictes similaires à celles des candidats transforme ces contrôles en une évaluation extraordinaire de grande envergure, que la Commission de Venise considère comme disproportionnée et inutile. Les autorités sont donc invitées à réviser le projet de loi afin que la procédure de contrôle de l'intégrité des juges et des procureurs ayant un mandat initial soit limitée à l'examen des déclarations de patrimoine, et qu'elle soit clairement définie, y compris les conséquences de ces contrôles et les droits et obligations juridiques des juges et des procureurs soumis à ces procédures de contrôle.

*d) Sources d'information pour le contrôle de l'intégrité des candidats, des juges et des procureurs nommés pour un premier mandat*

48. Comme indiqué au paragraphe 40 ci-dessus, les projets d'articles 28 et 29 visent à utiliser la même méthode de collecte de données sur les candidats juges et procureurs, ainsi que sur les juges et procureurs nommés pour la première fois. Cette méthode introduit l'obligation pour les organismes publics et les entités privées de transférer les données à l'unité de vérification concernée. La liste des organismes concernés comprend les casiers judiciaires centraux, les registres des tribunaux, du parquet et de la police, les comptes bancaires, les données fiscales, douanières et autres données ou informations financières, le registre des propriétés, y compris les données des contrats de la chambre notariale, le registre des entreprises, les registres des

<sup>51</sup> Commission de Venise, Liste de contrôle de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, § 74.

<sup>52</sup> [CDL-AD\(2022\)011](#), op. cit. §§ 9-10 et 17.

<sup>53</sup> [CDL-AD\(2021\)046](#), République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale Droits humains et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs, § 14.

biens déclarés, si le sujet a déclaré ses biens plus tôt conformément à la loi spéciale, et les employeurs précédents. Toutefois, la liste n'est pas exhaustive puisque la dernière catégorie fait référence à « d'autres données pertinentes concernant la personne concernée ». La Commission de Venise considère que les « autres données pertinentes » sont vagues et manquent donc de clarté et de prévisibilité. La Commission recommande qu'en ce qui concerne les candidats juges et procureurs, le projet d'article 28 § 4.8 soit modifié (par exemple, en remplaçant « autres données pertinentes » par « informations non sollicitées » reçues de la société civile). En ce qui concerne les juges et les procureurs ayant un mandat initial, il est recommandé de supprimer le projet d'article 29 § 4 à la lumière de la recommandation formulée au para. 46 ci-dessus.

*e) Contrôle de l'intégrité des juges et des procureurs en exercice*

49. En ce qui concerne plus particulièrement les juges et les procureurs en exercice, le projet d'article 27 n'indique pas clairement s'il prévoit contrôle d'intégrité ponctuel ou régulier. Lors des réunions à Pristina, les interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise, y compris les représentants du ministère de la Justice, ont indiqué que ces contrôles d'intégrité sont censés être réguliers, liés principalement aux déclarations de patrimoine annuelles que les juges et les procureurs sont tenus de faire et aux contrôles pertinents effectués tous les trois ans par l'Agence de lutte contre la corruption en vertu de la loi n° 08/L-108<sup>54</sup>.

50. Un tel système de contrôle continu soulève des questions de compatibilité avec les normes élaborées par la Commission de Venise, dont la position est que les juges (*mutatis mutandis* les procureurs) qui ont déjà été soumis à un test d'intégrité ne devraient pas être testés à nouveau dans le cadre d'une évaluation/contrôle général. Cela n'exclut évidemment pas des mesures individuelles en vertu du droit disciplinaire ou même pénal, lorsqu'il y a des indications d'actes répréhensibles après une évaluation générale<sup>55</sup>. En outre, comme indiqué plus haut, les déclarations de patrimoine sont de toute façon obligatoires pour les juges et les procureurs et sont vérifiées par l'Agence de lutte contre la corruption tous les trois ans. En outre, la Commission est préoccupée par le fait que les contrôles d'intégrité sont liés, manière peu claire, au contrôle des infractions (et procédures) disciplinaires potentielles, ce qui transforme ces contrôles, en fait, en une évaluation/un contrôle extraordinaire de grande envergure des juges et des procureurs en exercice, ce que la Commission de Venise considère comme disproportionné et inutile. La Commission de Venise recommande donc aux autorités de réviser le projet d'article 27 afin que la procédure de contrôle de l'intégrité des juges et procureurs permanents, comme pour les juges et procureurs ayant un mandat initial, soit limitée à l'examen de leurs déclarations de patrimoine et soit clairement définie, y compris les conséquences de ces contrôles et les droits et obligations juridiques des juges et procureurs soumis à ces procédures de contrôle.

51. Enfin, la Commission note que le premier projet de loi ne prévoit pas de recours contre les décisions concernant les contrôles d'intégrité. Comme indiqué précédemment, les décisions concernant la carrière des juges et des procureurs doivent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (recours juridictionnel), qui garantirait l'équité procédurale de ces décisions et remédierait à toute irrégularité de procédure. Les autorités sont invitées à envisager l'introduction de ce type de recours dans ce contexte également<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> [Loi n° 08/L-108](#) sur la déclaration, l'origine et le contrôle des biens et des cadeaux.

<sup>55</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), Ukraine - Mémoire *amicus curiae* conjoint sur certaines questions liées à l'élection et à la discipline des membres du Haut Conseil de la Justice, § 31 ; [CDL-AD\(2022\)005](#) Croatie - Avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement des habilitations de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux, §§ 16-20 ; [CDL-AD\(2021\)018](#) Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (Projet de loi no. 5068) § 59 ; [CDL-AD\(2022\)011](#), Kosovo - Avis sur le document de réflexion sur la vérification des antécédents des juges et des procureurs et sur les projets d'amendements à la Constitution, § 99.

<sup>56</sup> Voir également [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, § 86 ; [CDL-AD\(2024\)031](#), Avis conjoint sur le projet d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant l'évaluation des juges), §§ 47 et 50 ; [CDL-AD\(2011\)004](#), Avis sur le projet de loi sur les juges et les procureurs de la Turquie, § 76.

## Chapitre VI - Mutation et promotion des juges et des procureurs

52. La Commission de Venise a souligné que, conformément au principe d'inamovibilité des juges, les transferts contre la volonté d'un juge ne peuvent être autorisés que dans des cas exceptionnels<sup>57</sup>, tandis que l'affectation d'un juge à un tribunal différent ne devrait être possible qu'en vertu de critères stricts clairement définis par la loi<sup>58</sup> et le droit de recours devrait être prévu<sup>59</sup>. En ce qui concerne les procureurs, la procédure de transfert devrait également être clairement réglementée par la loi et être aussi proche que possible de celle des juges<sup>60</sup>. Bien que le principe d'inamovibilité s'applique aux juges, non aux procureurs, ces derniers devraient également avoir la possibilité de faire appel de mutation imposée<sup>61</sup>. La Commission a également estimé qu'il était important de garantir dans la loi que le même niveau de rémunération et un poste équivalent ou similaire soient garantis au juge à transférer<sup>62</sup>, une garantie qui peut raisonnablement être appliquée, *mutatis mutandis*, aux procureurs<sup>63</sup>.

53. Il est rappelé qu'en vertu de l'article 104 § 6, de la Constitution du Kosovo, « les juges ne peuvent être mutés contre leur volonté, sauf disposition contraire de la loi visant à assurer le bon fonctionnement du système judiciaire ou à appliquer des mesures disciplinaires ». Les articles 109 et 110 de la Constitution relatifs au procureur général et au CPK ne contiennent pas de disposition similaire, ce qui confère au CPK le pouvoir de transférer des procureurs sans les restrictions prévues à l'article 104.

54. Le projet d'article 30 prévoit que le KJC peut transférer un juge à un autre tribunal et que le KPC peut transférer un procureur à un autre parquet pour une période intérimaire d'un an au maximum, indépendamment de leur volonté. Cette mesure peut être prise lorsqu'un tribunal ou un parquet « dispose d'un nombre insuffisant de juges ou de procureurs », ou « dans le but d'accroître l'efficacité » du tribunal ou du parquet concerné. Ce transfert est prévu pour un an, mais peut être prolongé d'un an en vertu du projet d'article 30 § 1. L'article 30 § 8, prévoit en outre que le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur de la protection de la jeunesse adoptent des règlements sur la procédure de transfert conformément aux dispositions du projet de loi. En outre, en vertu du projet d'article 30 §§ 6 et 7, ces transferts doivent être effectués « au sein d'un tribunal ou d'un parquet de même niveau », et le salaire du juge ou du procureur transféré ne peut pas être réduit. Dans l'ensemble, ces dispositions sont les bienvenues et peuvent être considérées comme conformes à la Constitution et aux normes européennes.

<sup>57</sup> [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : L'indépendance des juges, § 43.

<sup>58</sup> [CDL-AD\(2014\)031](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie, § 36 ; Voir également [CDL-AD\(2018\)033](#), Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 19. Voir également la Charte européenne sur le statut des juges (1998) § 3.4 : « Un juge en fonction dans une juridiction ne peut en principe être nommé à une autre fonction judiciaire ou affectée ailleurs, même par voie de promotion, sans y avoir librement consenti. Une exception à ce principe n'est admise que dans le cas où la mutation est prévue et a été prononcée à titre de sanction disciplinaire, dans le cas d'une modification légale du système judiciaire, et dans le cas d'une affectation temporaire au renforcement d'une juridiction voisine, la durée maximale de cette affectation étant strictement limitée par le statut, sans préjudice de l'application des dispositions du § 1.4 du présent article ».

<sup>59</sup> [CDL-AD\(2012\)001](#), Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, §§ 77-79.

<sup>60</sup> Avis du n° 13 (2018) Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs CCPE, § 24 ; [CDL-AD\(2011\)004](#), Avis sur le projet de loi sur les juges et les procureurs de Turquie, §§ 48-49.

<sup>61</sup> [CDL-AD\(2014\)042](#), Avis intérimaire sur le projet de loi sur le Ministère public du Monténégro, § 80.

<sup>62</sup> [CDL-AD\(2018\)011](#), Avis sur les projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire de la Serbie, § 52 ; Voir également [CDL-AD\(2018\)033](#), Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur les tribunaux de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 24 ; [CDL-AD\(2014\)038](#), Avis sur les projets de loi sur les tribunaux et sur les droits et obligations des juges et sur le Conseil des juges du Monténégro, § 58 ; [CDL-AD\(2008\)007](#), Avis sur les projets de loi sur les juges et l'organisation des tribunaux de la République de Serbie, § 23.

<sup>63</sup> Avis du n° 13 (2018) Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs CCPE, Recommandation xi : « Le statut, la rémunération et le traitement des procureurs ainsi que la mise à disposition de ressources financières, humaines et autres pour les services de poursuite devraient correspondre, d'une manière comparable à celle des juges, à la nature éminente de la mission et aux fonctions particulières des procureurs ».

55. La Commission de Venise se félicite de la disposition relative au caractère irréductible du salaire. La Commission rappelle que les motifs de la mutation sans le consentement du juge/procureur doivent être exceptionnels et soumis à des critères stricts clairement identifiés dans la loi. « Un nombre insuffisant de juges ou de procureurs » semble suggérer que le critère opérationnel de la mutation imposée est qu'un tribunal/parquet n'est pas en mesure de remplir ses fonctions principales. Cependant, cela n'est pas clair dans le libellé. Une telle imprécision peut également impliquer que la mutation du même juge/procureur pourrait être renouvelée ou qu'il sera nécessaire, à chaque fois, de trouver un autre juge/procureur disponible pour assurer une telle mutation - ce qui constitue un autre risque pour la stabilité du système. Cela n'apparaît pas clairement dans le projet de loi et devrait être précisé. L'objectif d'accroître l'efficacité n'est pas clair non plus, en particulier compte tenu des spécificités des systèmes judiciaires et de poursuite. Une telle formule peu claire risque d'être utilisée à outrance et de porter atteinte à l'indépendance des juges et des procureurs. Rappelant que les mutations d'un bureau à un autre devraient viser à soutenir le fonctionnement normal de ce dernier, c'est-à-dire être une mesure organisationnelle et non une sanction, la Commission de Venise recommande de préciser le deuxième motif. Enfin, le projet de loi ne mentionne pas le droit de recours contre les décisions de mutation. La Commission de Venise recommande que le droit de recours contre les décisions de mutation imposée et des indications plus détaillées sur les critères à prendre en compte lors de l'adoption d'une telle décision soient explicitement mentionnés dans la loi.

56. En ce qui concerne les promotions des juges et des procureurs, le projet d'article 32 prévoit que les promotions des juges et des procureurs permanents sont subordonnées, *entre autres*, à « au moins une évaluation positive des performances ». La formulation de cette condition pose des problèmes de clarté et de prévisibilité étant donné que les dispositions relatives à l'évaluation et les « niveaux de notation » susmentionnés (projet d'article 24) ne contiennent pas l'expression « évaluation positive des performances » et utilisent à la place quatre niveaux de notation : médiocre, suffisant, bon et très bon. La Commission recommande donc que le projet d'article 32 soit modifié afin de préciser quels sont les niveaux d'évaluation prévus qui permettraient la promotion d'un juge ou d'un procureur.

## Chapitre VII - Cessation du mandat des juges et des procureurs

57. La Commission rappelle qu'en vertu des normes européennes établies, il ne devrait être mis fin à un mandat judiciaire permanent « qu'en cas de manquement grave aux dispositions disciplinaires ou pénales établies par la loi, ou lorsque le juge n'est plus en mesure d'exercer ses fonctions judiciaires »<sup>64</sup>. En ce qui concerne les procureurs, la proximité et la complémentarité des missions des juges et des procureurs créent des exigences et des garanties similaires en termes de statut et de révocation. Ainsi, en vertu des normes européennes, la révocation des procureurs devrait également être soumise à des exigences strictes, similaires à celles concernant les juges, qui ne devraient pas porter atteinte à l'exercice indépendant et impartial de leurs activités<sup>65</sup>.

58. En vertu de l'article 104 § 4, et de l'article 109 § 9, de la Constitution du Kosovo, les juges et les procureurs « peuvent être démis de leurs fonctions en cas de condamnation pour une infraction pénale grave ou pour manquement grave à leurs devoirs ». Toutefois, le projet d'article 35 § 1 élargit les motifs de révocation possibles des juges et des procureurs, comme suit : « Un juge ou un procureur peut être démis de ses fonctions à la suite d'une condamnation pour une infraction pénale grave ou dans les cas où un juge ou un procureur a été évalué comme ayant des performances médiocres à deux reprises (2), ou s'il a été prouvé qu'il/elle possède des actifs injustifiés, ou a commis des violations disciplinaires graves, telles

<sup>64</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, § 50. [CDL-AD\(2021\)015](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi relatif aux amendements à la loi sur le Haut conseil de la magistrature, § 55.

<sup>65</sup> CCPE, Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs, §§ 53 et 72 ; CCPE, Avis n° 13 (2018) Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, § 14. [CDL-AD\(2018\)017](#), Roumanie - Avis sur les projets d'amendements à la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, à la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et à la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, § 78.

que définies par la loi ». La Commission se réfère à l'analyse et aux recommandations précédentes concernant le projet d'article 24 § 4 (évaluation des performances), applicables également au projet d'article 35 § 1.

59. En ce qui concerne les recours et les garanties procédurales nécessaires dans le cadre d'une procédure disciplinaire<sup>66</sup>, le projet d'article 35 § 2 prévoit que « le juge et le procureur ont le droit de faire appel directement auprès de la Cour suprême du Kosovo de la décision de révocation », tandis que le projet d'article 35 § 3 prévoit que le conseil compétent « s'assure, avant de soumettre la proposition de révocation d'un juge ou d'un procureur, que toutes les procédures pertinentes ont été menées à bien conformément à la législation applicable ». On présume que la « législation applicable » se réfère notamment à la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs (voir également la section correspondante ci-dessous). Pour plus de clarté, il est recommandé de clarifier également ce point dans le projet d'article 35.

60. En ce qui concerne l'âge de la retraite des juges et des procureurs, les articles 105 et 109 de la Constitution du Kosovo indiquent que le mandat d'un juge ou d'un procureur est permanent jusqu'à l'âge de la retraite fixé par la loi. Exceptionnellement, l'article 109 de la Constitution prévoit que le procureur général de l'État est nommé pour un mandat de sept ans. Actuellement, il n'existe pas de législation spécifique concernant la retraite des juges et des procureurs au Kosovo, ces questions étant régies par deux lois sur les pensions de l'État et sur le travail, selon lesquelles l'âge actuel de la retraite des juges et des procureurs est de 65 ans<sup>67</sup>. Selon le projet d'article 33 § 1.5, cette limite d'âge est maintenue et le mandat d'un juge ou d'un procureur prend fin à l'âge de 65 ans.

61. La Commission de Venise rappelle que l'âge de la retraite obligatoire pour les juges et les procureurs est une caractéristique commune des systèmes juridiques des pays européens. En général, il appartient au législateur démocratique de définir l'âge de la retraite des juges<sup>68</sup> et des procureurs<sup>69</sup>. L'âge de la retraite de 65 ans n'est pas en contradiction avec les normes européennes. Selon la Commission de Venise, l'âge de la retraite devrait être clairement défini dans la législation<sup>70</sup>, comme c'est le cas dans le projet de loi.

### **C. Projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs**

#### **Infractions et sanctions disciplinaires**

62. Les articles 5 et 6 du projet de loi consolidée (contenant la loi en vigueur et les amendements proposés par le projet de loi) détaillent une liste d'infractions disciplinaires pour les juges et les procureurs (plus de 15 infractions dans chaque cas) allant de la condamnation pour une infraction pénale à la fourniture d'informations fausses ou trompeuses dans des affaires liées à des procédures disciplinaires. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas d'approche uniforme de l'organisation du système de discipline des juges et des procureurs et que la pratique varie considérablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne le choix entre la définition en termes plutôt généraux des motifs de la responsabilité disciplinaire et la fourniture d'une liste exhaustive des infractions disciplinaires, la Commission de Venise est

<sup>66</sup> Voir [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de critères de l'État de droit, §78 ; [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, § 62.

<sup>67</sup> [Loi n° 04/L-131](#) sur les régimes de retraite financés par l'État ; [loi n° 03/L-212](#) sur le travail.

<sup>68</sup> [CDL-AD\(2017\)031](#), Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la Justice ; sur le projet de loi modifiant la loi sur la Cour suprême, proposé par le président de la Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, §§ 44 et 45.

<sup>69</sup> [CDL-AD\(2021\)047](#), République de Moldova - Avis sur les amendements du 24 août 2021 à la loi sur le ministère public, §§ 55-56, 59-60.

<sup>70</sup> [CDL-AD\(2013\)034](#), Avis sur les propositions de modification du projet de loi sur les amendements à la Constitution visant à renforcer l'indépendance des juges d'Ukraine, § 52.

favorable à une description spécifique et détaillée des motifs de la procédure disciplinaire<sup>71</sup>, ce qui est le cas dans les articles 5 et 6.

63. En outre, il convient de noter que l'article 7 § 3 du projet de loi consolidée prévoit utilement que les mesures disciplinaires sont imposées conformément au principe de proportionnalité, en tenant compte notamment de la gravité des infractions disciplinaires (à l'article 35 du projet de loi sur le recrutement (voir ci-dessus), l'un des motifs prévus pour les licenciements est également la commission d' « infractions disciplinaires graves »). Etant donné que les projets d'articles 5 et 6 du projet de loi consolidée ne contiennent pas de gradation des infractions disciplinaires (donc pas de définition des « violations disciplinaires graves ») qui assurerait la clarté et la prévisibilité des sanctions disciplinaires et l'application du principe fondamental de proportionnalité (qui prescrit une relation raisonnable entre la gravité de l'infraction et la nature et le montant de la sanction), il est recommandé que les infractions disciplinaires soient classées en fonction de leur gravité et qu'elles soient liées à des sanctions potentielles proportionnées<sup>72</sup>.

64. En ce qui concerne les sanctions disciplinaires, selon les normes du Conseil de l'Europe<sup>73</sup> concernant la responsabilité disciplinaire des juges (applicables *mutatis mutandis* aux procureurs), elles doivent être clairement définies dans la loi, facilement accessibles et énumérées dans une liste exhaustive, tandis que le principe de proportionnalité doit guider la décision. Le projet d'article 7 du projet de loi consolidée prévoit quatre catégories de sanctions : la réprimande écrite, la réduction temporaire du salaire, la rétrogradation et la proposition de licenciement. La réduction temporaire possible prévue se situe entre vingt et cinquante pour une période pouvant aller jusqu'à un an. Cette disposition est reprise à l'article 17 § 2 du projet de loi sur le recrutement. Le CCJE s'oppose à la réduction du salaire en tant que sanction disciplinaire, car les juges doivent être rémunérés de manière égale pour un travail similaire<sup>74</sup>. En tout état de cause, si les autorités estiment nécessaire de maintenir cette disposition, il est recommandé de la revoir afin de prévoir que cette sanction doit être proportionnée et limitée dans le temps, et de préciser si la personne sanctionnée est tenue d'exercer ses fonctions normalement, bien que son salaire soit réduit de manière significative.

### Publication des décisions disciplinaires

65. Les articles 7, 9 et 14 du projet de loi consolidée exigent que les décisions des conseils compétents en matière de mesures disciplinaires soient publiées sur le site web officiel des conseils. Bien que la publication des décisions et sanctions disciplinaires soit conforme aux attentes en matière de transparence, la Commission recommande qu'elles soient anonymisées<sup>75</sup> en général, sauf lorsqu'un juge ou un procureur sanctionné pourrait être nommé à la fin de toutes les procédures d'appel pertinentes.

---

<sup>71</sup> [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, § 56.

<sup>72</sup> Voir également [CDL-AD\(2022\)050](#), Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, §§ 61-62 ; [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », § 15.

<sup>73</sup> [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en matière de nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, § 62 ; CCJE, [Avis n° 27 \(2024\)](#) sur la responsabilité disciplinaire des juges, § 40.

<sup>74</sup> Voir également [CDL-AD\(2014\)006](#), Avis conjoint sur le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, § 41 : « En ce qui concerne la réduction du salaire... il est recommandé de préciser que la réduction du salaire ne peut être appliquée que dans les cas d'actes répréhensibles délibérés et non dans les cas ayant davantage à voir avec la performance ».

<sup>75</sup> Voir également CCJE, [Avis n° 27 \(2024\)](#) sur la responsabilité disciplinaire des juges § 36 : « ...Les décisions disciplinaires devraient être dûment motivées, c'est-à-dire aborder tous les aspects pertinents soulevés par l'organe d'enquête et le juge. Elles doivent être annoncées publiquement et publiées. Lorsqu'elles sont publiées, les noms peuvent être rendus anonymes... ».

## Suspension temporaire d'un juge ou d'un procureur

66. L'article 12/B du projet de loi consolidée prévoit que dans des cas exceptionnels, lorsque le conseil « dispose d'informations fiables sur le manquement disciplinaire présumé de la personne faisant l'objet de l'enquête », il peut suspendre temporairement le juge ou le procureur pour une période n'excédant pas 30 jours. Un recours contre cette décision est possible devant la Cour suprême. La Commission note que la disposition relative aux « informations fiables » manque de clarté et de prévisibilité et recommande donc la modifier.

## Autorités impliquées dans les procédures disciplinaires

### « Autorités compétentes »

67. En vertu de l'article 9 du projet de loi consolidée, une plainte contre un juge ou un procureur doit être soumise par toute personne physique ou morale à une « autorité compétente » (le président de la Cour, le président de la Cour suprême, le KJC, le procureur général, le procureur en chef ou le KPC), qui examine si la plainte est manifestement frivole, non fondée, sans rapport avec une infraction disciplinaire ou soumise à une prescription légale. Si ce n'est pas le cas, l'autorité compétente demande l'ouverture d'une enquête disciplinaire par le conseil concerné (article 12 § 6). Le conseil concerné constitue alors un comité d'enquête composé de trois juges ou procureurs pour mener l'enquête. Après avoir reçu le rapport écrit de l'enquête, le conseil compétent poursuit la procédure disciplinaire et décide si l'infraction disciplinaire alléguée a été commise (article 14). Dans l'affirmative, le conseil impose la sanction disciplinaire correspondante. La personne faisant l'objet de l'enquête a le droit de faire appel de la décision disciplinaire devant la Cour suprême (article 15).

68. En ce qui concerne les autorités impliquées dans l'ouverture de procédures disciplinaires, la Commission de Venise rappelle que, pour sauvegarder efficacement l'indépendance des juges, la responsabilité d'ouvrir des procédures disciplinaires à l'encontre des juges devrait incomber uniquement au conseil judiciaire, tandis que les autres autorités devraient se limiter à *informer* le conseil de la responsabilité disciplinaire potentielle d'un juge. Faire en sorte que le conseil judiciaire soit le seul à pouvoir décider de la révocation ou de l'ouverture d'une procédure disciplinaire constituerait une meilleure garantie de l'indépendance judiciaire<sup>76</sup>. Ce principe s'applique *mutatis mutandis* également aux procureurs, dont l'indépendance devrait également être effectivement sauvegardée dans un État démocratique régi par l'État de droit<sup>77</sup>.

69. L'article 12 § 6, du projet de loi consolidée soulève des questions de compatibilité avec ces principes, puisqu'il prévoit que l'autorité compétente *demande l'ouverture d'une* enquête disciplinaire par le conseil concerné, alors que le texte de l'article 12 accrédite l'interprétation selon laquelle le conseil concerné est tenu de mettre en place un comité d'enquête composé de trois juges ou procureurs pour mener l'enquête. Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande de modifier l'article 12 § 6, de manière à ce que les autorités autres que le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur de la protection de la jeunesse soient habilitées à *informer* uniquement les conseils des infractions disciplinaires potentielles. Elle recommande également que le projet de loi soit complété par des dispositions contenant des règles de procédure claires concernant le processus décisionnel des conseils à ce stade initial de la procédure disciplinaire<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> [CDL-AD\(2023\)011](#), Monténégro - Avis de suivi de l'avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, §§ 30-31, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges §§ 58, 68 ; [CDL-AD\(2014\)032](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur la responsabilité disciplinaire et les procédures disciplinaires des juges des Tribunaux généraux de Géorgie, § 23.

<sup>77</sup> CCPE, Avis du n° 13 (2018) Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, § 24.

<sup>78</sup> Voir également l'Avis n° 27 (2024) du CCJE sur la responsabilité disciplinaire des juges, in fine Recommandations § 15 ; Avis n° 13 (2018) du Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs CCPE § 24.

### *Réexamen des décisions des autorités compétentes*

70. En outre, au cours de la mission à Pristina, un certain nombre d'interlocuteurs ont exprimé leur préoccupation quant au fait que le projet de loi ne contient aucune disposition relative à un mécanisme de révision des décisions des autorités compétentes qui, en vertu du projet de loi, peuvent demander l'ouverture d'une enquête disciplinaire. L'article 9, § 9, du projet de loi consolidée prévoit uniquement que l'autorité compétente est considérée comme ayant commis une infraction disciplinaire si elle n'examine pas la plainte et ne prend pas de décision en temps utile ou si elle ne notifie pas sa décision au plaignant. Néanmoins, aucun réexamen n'est possible dans les cas où une autorité compétente décide de ne pas demander l'ouverture d'une enquête disciplinaire. Il s'agit d'une lacune que la Commission de Venise recommande de combler par un amendement au projet de loi.

### *Groupes d'enquête des conseils*

71. En ce qui concerne les collèges d'instruction des conseils, l'article 12 du projet de loi consolidée prévoit qu'un groupe de neuf juges/procureurs est nommé par les conseils respectifs pour un mandat de cinq ans. Compte tenu du rôle crucial joué par ces collèges dans les procédures disciplinaires, il est recommandé de modifier le projet de loi afin de clarifier la composition et le mode d'élection des collèges d'instruction des conseils. Il est également recommandé que le projet de loi précise que la charge de la preuve dans le cadre des procédures disciplinaires, y compris les enquêtes, incombe aux autorités qui engagent et mènent les procédures concernées<sup>79</sup>.

## **V. Conclusion**

72. Par lettre du 3 décembre 2024, le ministre de la Justice du Kosovo a demandé un avis à la Commission de Venise sur un certain nombre de projets de loi relatifs à la réforme de la justice au Kosovo, notamment le projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs, et le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, qui font l'objet du présent avis.

73. La Commission de Venise se félicite de la détermination et des efforts continus des autorités du Kosovo pour éliminer les lacunes graves et persistantes et pour améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire, dont la nécessité a été soulignée par tous les interlocuteurs que la délégation de la Commission de Venise a rencontrés à Pristina. La Commission remercie également le ministre d'avoir soumis la demande avant la finalisation des projets de loi et espère que son assistance à ce stade contribuera à améliorer la clarté, la cohérence et la conformité des projets de loi avec les normes européennes, ainsi qu'à faire progresser le processus de réforme de la justice en cours. Dans le même temps, compte tenu de la complexité des questions en jeu, la Commission de Venise invite les autorités à soumettre les projets de loi à des consultations publiques significatives garantissant la participation effective et continue au processus législatif et l'information systématique de toutes les principales parties prenantes, y compris les organisations expertes de la société civile et les experts universitaires.

74. La Commission de Venise estime que les projets de loi examinés dans le présent avis représentent dans l'ensemble des pas dans la bonne direction vers la mise en place d'un système viable, efficace et conforme aux normes européennes de recrutement, d'évaluation, de contrôle de l'intégrité et de statut des juges et des procureurs, ainsi que de procédures équitables et efficaces en matière de responsabilité disciplinaire. Notamment, le premier projet de loi examiné introduit des procédures d'évaluation des performances qui visent à améliorer la qualité du travail et les performances des juges et des procureurs, en donnant expressément la priorité

---

<sup>79</sup> Le projet d'article 12 § 13 prévoit que « Les dispositions du code de procédure pénale s'appliquent *mutatis mutandis* à la collecte des preuves et aux droits des personnes faisant l'objet d'une enquête ».

aux critères qualitatifs d'évaluation par rapport aux critères quantitatifs, ce qui est conforme aux normes ; la fréquence de ces évaluations peut être considérée comme appropriée et conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Il est également positif que le deuxième projet de loi examiné prévoit expressément que le principe de proportionnalité guidera toutes les mesures disciplinaires et que les décisions disciplinaires des conseils sont soumises au contrôle de la Cour suprême.

75. La Commission de Venise considère néanmoins qu'un certain nombre de questions devraient être examinées plus avant et que les dispositions pertinentes devraient être revues et amendées afin d'améliorer leur clarté, leur cohérence et leur alignement sur les normes européennes. En particulier, la Commission de Venise fait les *recommandations clés* suivantes :

76. *En ce qui concerne le projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs :*

1. Les autorités devraient envisager d'introduire dans le projet de loi le droit à un recours juridictionnel effectif contre les décisions du conseil concernant le recrutement et la nomination.
2. Les termes « échec continu » et « tâches continues » devraient être clarifiés.
3. La possibilité de licenciement (en vertu des projets d'articles 24 et 35) en cas de deux évaluations consécutives « médiocres » des performances devrait être supprimée. Si les autorités maintiennent cette possibilité, il est recommandé que le projet de loi précise qu'à la suite de ces deux évaluations consécutives, il est inévitablement conclu que le juge ou le procureur évalué n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer ses fonctions selon une norme minimale acceptable évaluée objectivement.
4. Il conviendrait également d'envisager la possibilité d'un recours judiciaire en cas de litige découlant des résultats d'une évaluation des performances.
5. Les procédures de contrôle de l'intégrité doivent être limitées à l'examen des déclarations de patrimoine et doivent être clairement définies, comme les conséquences de ces contrôles et les droits et obligations juridiques des juges et procureurs soumis à ces procédures de contrôle. Il conviendrait d'envisager l'introduction de recours judiciaires efficaces contre les décisions concernant les contrôles d'intégrité des juges et des procureurs.
6. Les motifs de mutation imposée devraient être clarifiés. Le droit de faire appel des décisions de mutation imposée et des indications plus détaillées des critères à prendre en compte lors de l'adoption d'une telle décision devraient être explicitement mentionnés dans la loi.

77. *En ce qui concerne le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs*

1. Les fautes disciplinaires devraient être classées en fonction de leur gravité et être associées à des sanctions potentielles proportionnées.
2. La disposition relative à la suspension temporaire d'un juge ou d'un procureur sur la base d'« informations fiables » devrait être modifiée, car ce terme manque de clarté et de prévisibilité.
3. Le projet de loi devrait être modifié de manière à ce que les autorités autres que le KJC et le KPC soient uniquement compétentes pour *informer* les conseils des infractions disciplinaires potentielles. Il est également recommandé que le projet de loi soit complété par des dispositions contenant des règles de procédure claires concernant le processus décisionnel des conseils à ce stade initial de la procédure disciplinaire.
4. La composition et le mode d'élection des groupes d'enquête des conseils devraient être clarifiés et il devrait être explicitement prévu que la charge de la preuve dans le cadre des procédures disciplinaires, y compris les enquêtes, incombe aux autorités qui engagent et mènent les procédures concernées.

78. Le présent avis contient également d'autres recommandations adressées aux autorités.

79. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités du Kosovo pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine et dans leurs efforts de réforme de la justice.