



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)011

Or. angl.

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

KOSOVO

AVIS DE LA COMMISSION DE VENISE
SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS A LA LOI
SUR L'ACADEMIE DE JUSTICE

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

Sur la base des commentaires de

Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
Mme Mary O'TOOLE (membre suppléant, Irlande)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Remarques générales	3
B.	Cadre constitutionnel.....	4
C.	Projets d'amendements	5
III.	Analyse	5
A.	Normes applicables et étendue du pouvoir d'appréciation national.....	5
B.	Statut de l'Académie.....	6
C.	Gouvernance interne de l'Académie	6
1.	Conseil de direction	7
2.	Conseil du programme	8
3.	Directeur exécutif	9
4.	Formateurs et mentors	10
D.	Programmes de formation	10
1.	Formation initiale	10
2.	Formations obligatoires	12
E.	Processus législatif et consultation publique du projet de loi.....	13
IV.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Par lettre du 3 décembre 2024, la ministre de la Justice du Kosovo, Mme Albulena Haxhiu, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur l'Académie de justice (« le projet d'amendements ») ([CDL-REF\(2024\)049](#)).

2. M. K. Tuori, Mme R. Kiener, Mme M. O'Toole ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 27 et 28 janvier 2025, une délégation de la Commission, composée de Mme Kiener, Mme O'Toole et M. Taras Pashuk du Secrétariat, s'est rendue à Pristina et a rencontré des représentants du Ministère de la Justice, de l'Académie de Justice, du Conseil Judiciaire, du Conseil des Procureurs, du Barreau, 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 du projet d'amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 27 et 28 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

A. Remarques générales

6. Le Kosovo s'est efforcé d'aligner son système judiciaire sur les normes européennes et s'est engagé dans une coopération avec les institutions européennes. Ces dernières années, la Commission de Venise a émis plusieurs avis sur la réforme de la justice au Kosovo, notamment sur l'intégrité des juges et des procureurs¹, et le statut du Conseil des procureurs du Kosovo².

7. Selon la lettre de demande de la ministre de la Justice, le Kosovo entreprend une réforme globale du secteur de la justice. Plusieurs projets de loi ont été élaborés dans des domaines clés, notamment le recrutement, la carrière et la responsabilité des juges et des procureurs, ainsi que le fonctionnement des conseils de la magistrature et de l'académie de justice. Ces projets de loi ont été soumis à la Commission de Venise pour évaluation juridique. La Commission a préparé plusieurs avis, dont le présent, qui porte spécifiquement sur l'Académie de justice.

8. Dans la lettre susmentionnée, la ministre de la Justice a noté que le projet de loi en cours d'examen est le résultat de la Déclaration d'engagement conjoint sur la réforme de la justice au Kosovo qui a été signée le 14 mars 2023 par le ministère de la Justice, le Conseil judiciaire du Kosovo et le Conseil du procureur du Kosovo, la Cour suprême et le procureur de l'État, ainsi que des travaux préparatoires effectués par les groupes de travail établis après la signature de la Déclaration conjointe.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)011](#), Kosovo - Avis sur le document de réflexion sur la vérification des antécédents des juges et des procureurs et sur le projet d'amendements à la Constitution ; [CDL-AD\(2022\)014](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi n°08/L-121 sur le Bureau d'Etat pour la vérification et la confiscation des avoirs injustifiés ; [CDL-AD\(2022\)052](#), Kosovo - Avis de suivi de l'avis sur le projet de loi n°08/L-121 sur le Bureau d'Etat pour la vérification et la compensation des actifs injustifiés.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature du Kosovo ; [CDL-AD\(2022\)006](#), Kosovo - Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature ; [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo - Avis de suivi des avis précédents concernant les amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature.

9. La réforme de la justice en cours est également liée à la demande d'adhésion du Kosovo à l'UE. Dans le rapport d'octobre 2024 sur le Kosovo, la Commission de l'UE a déclaré que le Kosovo se trouve à un stade précoce de préparation en ce qui concerne le fonctionnement du système judiciaire et qu'il a fait des progrès limités³. En ce qui concerne l'Académie de justice, le même rapport note que « les amendements à la loi sur l'Académie sont actuellement en attente et que l'alignement complet sur les normes européennes doit être assuré. L'Académie souffre de ressources insuffisantes »⁴.

B. Cadre constitutionnel

10. Le système judiciaire du Kosovo est régi par le chapitre VII de la Constitution, intitulé « Système judiciaire ». Les juges sont nommés, reconduits dans leurs fonctions et révoqués par le président du Kosovo sur proposition du Conseil judiciaire (article 104, paragraphe 1). Le mandat initial des juges est de trois ans, tandis que le renouvellement de leur mandat leur confère un mandat permanent jusqu'à l'âge de la retraite ou jusqu'à leur révocation conformément à la loi (article 105, paragraphes 1 et 2). Les critères et les procédures de reconduction sont déterminés par le Conseil judiciaire et peuvent différer en degré de ceux appliqués à la révocation des juges (article 105 § 3). Les propositions de nomination de juges doivent être fondées sur une procédure de sélection ouverte et sur le mérite des candidats, tous les candidats devant satisfaire aux critères de sélection établis par la loi (article 108 § 4). Les juges peuvent être démis de leurs fonctions s'ils sont reconnus coupables d'une infraction pénale grave ou s'ils ont gravement manqué à leurs devoirs (article 104 § 4).

11. Le Conseil judiciaire est chargé de veiller à ce que les tribunaux fonctionnent de manière indépendante, professionnelle et impartiale (article 108 § 2). Il se compose de treize membres, dont sept sont des juges élus par leurs pairs. Les six autres membres sont élus par le Parlement et au moins trois d'entre eux sont également des juges (article 108 § 6).

12. Le Conseil des procureurs est chargé de recruter, de proposer, de promouvoir, de transférer, de reconduire et de sanctionner les procureurs conformément à la loi (article 110 § 2). Le mandat initial des procureurs est de trois ans, tandis que le renouvellement de leur mandat leur confère un mandat permanent jusqu'à l'âge de la retraite ou jusqu'à leur révocation conformément à la loi (article 109 § 5). Les propositions de nomination des procureurs doivent être faites sur la base d'un processus de nomination ouvert, en fonction du mérite des candidats (article 110 § 3). Les procureurs peuvent être démis de leurs fonctions s'ils sont reconnus coupables d'une infraction pénale grave ou s'ils négligent gravement leurs devoirs (article 109 § 6). Le Conseil des procureurs veille à ce que le ministère public fonctionne de manière indépendante, professionnelle et impartiale (article 110 § 1). Sa composition est fixée par la loi (article 110 § 4).

13. La Constitution ne contient pas de dispositions explicites sur l'Académie de justice. Cependant, elle régit le statut des agences indépendantes, telles que l'Académie, qui sont des institutions créées par le Parlement et régies par des lois spécifiques qui définissent leur création, leur fonctionnement et leurs compétences (article 142 § 1). Les agences indépendantes disposent de leur propre budget, qui doit être géré de manière indépendante conformément à la loi (article 142 § 2). En outre, tous les organes et institutions sont tenus de coopérer avec les agences indépendantes et de répondre à leurs demandes dans l'exercice de leurs compétences légales, conformément à la loi (article 142 § 3).

³ Commission européenne, Direction générale des négociations de voisinage et d'élargissement, Communication 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE, [Rapport 2024 sur le Kosovo](#), Bruxelles, 30.10.2024, SWD(2024)692, page 5

⁴ Commission de l'UE, [2024 Kosovo Report](#), cité ci-dessus, page 28.

C. Projets d'amendements

14. Le projet d'amendements proposé par le ministère de la Justice introduit plusieurs changements dans le statut et le fonctionnement de l'Académie de justice. Les fonctions de l'Académie sont élargies pour inclure le pouvoir d'édicter des règlements dans le cadre de ses compétences, notamment en ce qui concerne les questions de formation et d'organisation interne qui ne sont pas réglementées par la législation.

15. La structure de gouvernance de l'Académie fait l'objet de révisions importantes. Il s'agit notamment d'amendements aux dispositions relatives au conseil de direction, de règles actualisées sur la rémunération de ses membres et de modifications du conseil des programmes, en particulier de sa composition et de ses responsabilités. Le Conseil des programmes se voit attribuer des compétences supplémentaires pour examiner les plaintes déposées à l'encontre des formateurs et évaluer leurs performances. D'autres modifications concernent la nomination et la révocation du directeur exécutif de l'académie, en introduisant l'obligation d'avoir passé l'examen du barreau et en précisant que la procédure de nomination et de révocation du directeur exécutif sera déterminée par la législation secondaire. En outre, les dispositions concernant les formateurs et les mentors, ainsi que les obligations de l'Académie en matière de rapports, ont été révisées.

16. Le projet d'amendements redéfinit également le cadre de la formation, en précisant les différents types de formation, y compris la formation initiale et les sessions supplémentaires pour les juges, les procureurs et les associés professionnels. Une nouvelle disposition établit des programmes de formation spécifiques pour l'administration des tribunaux et du ministère public.

17. La délégation de la Commission de Venise a été informée que le projet d'amendements a été élaboré en consultation avec des experts juridiques, y compris la Commission européenne. L'une des questions clés abordées lors de ces consultations était le choix du modèle de formation initiale, à savoir s'il devait suivre une approche préalable ou postérieure à la nomination. Le projet final d'amendements conserve le modèle post-nomination existant, qui est en place depuis plusieurs années. Dans le cadre de ce système, les juges et les procureurs nouvellement nommés sont tenus de suivre une formation initiale de douze mois, qui coïncide avec la première année de leur mandat initial de trois ans.

18. Dans son analyse du projet d'amendements, la Commission de Venise se concentrera sur les changements les plus pertinents et sur les questions soulevées lors des discussions avec les parties prenantes concernées. L'absence de commentaires sur certaines dispositions du projet ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de ces dispositions.

III. Analyse

A. Normes applicables et étendue du pouvoir d'appréciation national

19. La Commission de Venise a déjà abordé la question de la formation dans le secteur de la justice dans ses avis, et plus récemment dans son avis sur la Serbie⁵. Les normes pertinentes, telles qu'elles sont résumées dans cet avis (paragraphe 22 et 23), sont citées ci-dessous :

(a) Les normes du Conseil de l'Europe concernant la formation des juges et des procureurs soutiennent généralement le point de vue selon lequel une formation initiale et continue appropriée est une composante essentielle et importante de l'indépendance de leur profession. En particulier, la Recommandation 12(2010) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public.

stipule que « [I]es juges devraient bénéficier d'une formation initiale et continue théorique et pratique, entièrement financée par l'Etat. (...) Une autorité indépendante devrait veiller, dans le plein respect de l'autonomie pédagogique, à ce que les programmes de formation initiale et continue répondent aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité inhérentes à la fonction judiciaire »⁶. La Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) comprend le Principe 8 qui affirme : « La formation initiale et continue est un droit et un devoir pour les juges. Elle est organisée sous le contrôle du pouvoir judiciaire. La formation est un élément important pour sauvegarder l'indépendance des juges ainsi que la qualité et l'efficacité du système judiciaire »⁷. Le CCJE recommande que la formation initiale obligatoire comprenne des programmes adaptés à l'expérience professionnelle des personnes nommées⁸. Le rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le système des poursuites a noté que « [u]ne formation appropriée devrait être disponible pour les procureurs tout au long de leur carrière. L'importance de la formation des procureurs est certainement du même niveau que celle des juges »⁹.

(b) Si les normes européennes soulignent l'importance de la formation, elles ne prescrivent pas de détails spécifiques sur la manière dont les systèmes d'éducation et de formation concernant les juges et les procureurs devraient être organisés, ni sur les conditions dans lesquelles cette formation est intégrée dans le processus d'accès à ces professions¹⁰. Ces questions relèvent de la compétence organisationnelle et de la discrétion des Etats. En tant que telles, les options dont dispose chaque Etat pour structurer la formation et déterminer les voies d'accès au système judiciaire et au ministère public sont très larges.

B. Statut de l'Académie

20. Dans l'exercice de ses fonctions, l'Académie doit être à l'abri de toute influence indue et veiller à ce que la formation et les évaluations soient menées conformément aux principes d'indépendance des juges et des procureurs¹¹. A cet égard, la Commission de Venise a déjà souligné que la formation des juges devrait rester sous le contrôle du pouvoir judiciaire¹². De même, le CCJE a conseillé que « le pouvoir judiciaire devrait jouer un rôle majeur dans l'organisation et la supervision de la formation ou en être lui-même responsable »¹³.

21. L'Académie est considérée comme une agence indépendante au sens de l'article 142 de la Constitution. Cela implique que la loi doit établir des garanties suffisantes pour assurer son fonctionnement indépendant, y compris des dispositions sur le statut de ses organes de gouvernance, leur interaction avec d'autres autorités et institutions, des mécanismes de responsabilité et des garanties budgétaires. La Commission analysera ces éléments ci-dessous.

C. Gouvernance interne de l'Académie

22. L'article 7 de la loi sur l'Académie de justice reste inchangé et conserve la structure existante des organes de l'Académie, à savoir le conseil de direction, le conseil des programmes et le

⁶ Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes. 56-57.

⁷ CCJE, Magna Carta des juges (Principes fondamentaux), [CCJE\(2010\)3](#), 17 novembre 2010, principe 8.

⁸ CCJE, [Avis n° 4 \(2003\)](#) sur la formation des juges, paragraphe 26.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le système de poursuites, 17-18 décembre 2010, para. 70.

¹⁰ Voir également les [Principes de formation judiciaire](#) adoptés par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), 10 juin 2016 ; [Déclaration des principes de formation judiciaire](#), adoptée par l'Organisation internationale de formation judiciaire (OIFJ) le 8 novembre 2017.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public. § 38.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)003](#), Ukraine - Avis conjoint sur le projet de loi sur le système judiciaire et le statut des juges, para. 123.

¹³ CCJE, [Avis n° 4 \(2003\)](#) sur la formation des juges, para. 16.

directeur exécutif. Toutefois, les amendements introduisent des changements dans la composition et le fonctionnement de ces organes.

1. Conseil de direction

23. En vertu de la réglementation actuelle (article 10 de la loi sur l'Académie de justice), le conseil de direction exerce de vastes pouvoirs exécutifs et organisationnels, y compris la supervision des travaux de l'Académie, l'approbation des règlements sur les questions définies par cette loi, l'approbation du projet de budget de l'Académie et l'approbation de la liste des formateurs et des mentors ; en outre, il a autorité sur les autres organes de l'Académie, puisqu'il élit et révoque le directeur exécutif et nomme les membres du conseil des programmes. Ces dispositions restent inchangées.

a. Composition du conseil de direction

24. Le conseil de direction est actuellement composé de neuf membres : deux membres de droit (le président de la Cour suprême et le procureur général), un membre nommé par le ministre de la Justice, trois membres nommés par le conseil judiciaire (deux juges et un représentant du secrétariat du conseil), et trois membres nommés par le conseil des procureurs (deux procureurs et un représentant du secrétariat du conseil). Les amendements proposés (projet d'article 8) réduisent le nombre de membres du conseil de direction de neuf à sept en limitant le nombre de juges nommés par le conseil judiciaire à un (au lieu de deux) et le nombre de procureurs nommés par le conseil des procureurs à un (au lieu de deux). En outre, les amendements remplacent le membre nommé par le ministre de la Justice par le ministre en personne.

25. La composition du conseil, malgré la réduction du nombre de membres nommés par les conseils des juges et des procureurs, continue de garantir une majorité de juges et de procureurs tout en préservant la participation substantielle des conseils dans le processus de nomination. Cette caractéristique reste importante, car elle maintient le lien institutionnel entre l'autorité de formation et les conseils de la magistrature, qui ont pour mandat constitutionnel de sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire et du ministère public.

26. Cependant, la justification de la réduction de la taille du conseil de direction n'est pas claire, en particulier compte tenu de la concentration des pouvoirs substantiels dans cet organe et de son influence sur les autres organes de l'Académie. La réduction se fait au détriment des membres du corps judiciaire et des procureurs nommés par les conseils, ce qui accroît l'influence des membres restants. À cet égard, l'inclusion du ministre de la Justice en tant que membre de *droit* crée un risque d'influence de l'exécutif sur le fonctionnement de l'Académie de justice. Dans un contexte similaire, la Commission de Venise a recommandé de retirer le ministre de la Justice du conseil d'administration des institutions de formation judiciaire¹⁴.

27. Bien que la participation du ministre de la Justice puisse jouer un rôle fonctionnel en défendant les intérêts budgétaires de l'Académie, d'autres mécanismes devraient être envisagés pour garantir un soutien financier adéquat. L'Académie est considérée comme une agence indépendante en vertu de la Constitution, et des garanties budgétaires appropriées doivent être mises en place pour préserver ce statut. Cependant, il a été rapporté qu'en pratique, l'Académie souffre d'un sous-financement important. L'article 26 de la loi sur l'Académie de justice, qui régit le budget de l'académie, devrait donc être renforcé afin d'assurer une plus grande stabilité financière et de garantir la disponibilité de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les programmes de formation nécessaires.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public. §41.

28. La présence du ministre de la Justice au conseil d'administration peut également être liée au fait que l'académie propose des programmes de formation à d'autres professions juridiques indépendantes, telles que les avocats, les notaires, les huissiers de justice privés, les médiateurs et les administrateurs de faillite (article 22 de la loi). Bien que cette considération puisse être pertinente, les informations disponibles ne démontrent pas suffisamment la nécessité d'une participation ministérielle au conseil d'administration. Premièrement, la délégation de la Commission de Venise a été informée que la portée de ces programmes de formation au sein de l'Académie reste relativement limitée. Deuxièmement, si cela est jugé nécessaire, le projet d'amendements pourrait prévoir l'inclusion de représentants de ces professions juridiques au sein du Conseil.

29. A la lumière des considérations ci-dessus, la Commission de Venise recommande d'augmenter la taille du Conseil de direction pour permettre une plus grande participation des juges et des procureurs nommés par le Conseil judiciaire et le Conseil des procureurs, tout en retirant le ministre de la Justice du Conseil de direction.

b. Responsabilité des membres du conseil de direction

30. L'article 12 de la loi régit la révocation des membres du conseil de direction. La procédure requiert une décision du conseil de direction lui-même, suivie de l'approbation de l'institution qui a nommé le membre, notamment le conseil judiciaire ou le conseil des procureurs. Toutefois, la portée de cette procédure doit être clarifiée, notamment en ce qui concerne les conditions dans lesquelles une décision de révocation devient définitive, en particulier en cas de désaccord entre la proposition du conseil de direction et la décision de l'organe de nomination.

31. En outre, le projet d'amendements prévoit que le mandat des membres élus du conseil de direction est de trois ans, avec la possibilité d'être réélu pour un mandat supplémentaire (projet d'article 8 § 3). En conséquence, l'article 12 § 4 de la loi devrait être modifié pour s'aligner sur cette nouvelle disposition, car il stipule actuellement qu'un candidat à un poste vacant au sein du conseil de direction est élu pour un mandat de quatre ans, ce qui crée une incohérence à laquelle il convient de remédier.

2. Conseil du programme

32. Le Conseil des programmes est destiné à servir de principal organe d'experts de l'Académie, en veillant à l'élaboration et à la mise en œuvre effective des programmes de formation. En vertu du projet d'article 15, le Conseil des programmes est composé de sept membres nommés par le Conseil de direction : trois juges, deux procureurs, un expert choisi parmi les anciens formateurs de l'Académie, et le directeur exécutif, qui préside le Conseil.

a. Composition du Conseil des programmes

33. Étant donné que le Conseil des programmes est le principal organe d'experts chargé de donner des conseils sur la nature, la portée et la durée des programmes de formation, sa composition actuelle semble trop limitée pour qu'il puisse remplir son rôle de manière adéquate. Il serait souhaitable d'augmenter le nombre de juges et de procureurs et d'assurer une division du travail selon laquelle les questions de formation judiciaire sont principalement traitées par les juges, tandis que les questions de formation des procureurs sont principalement traitées par les procureurs. En outre, le projet d'amendements pourrait prévoir explicitement le droit du Conseil des programmes de désigner des formateurs et des mentors pour l'assister sur une base *ad hoc* lorsqu'il traite de questions spécialisées, ainsi que l'obligation correspondante des formateurs et des mentors de contribuer à ces affaires.

34. Outre l'élargissement de la composition du Conseil, il conviendrait également d'envisager une plus grande participation des Conseils des juges et des procureurs à la nomination et à la

révocation des membres du Conseil des programmes, compte tenu de leur rôle constitutionnel dans la supervision du système judiciaire et du ministère public.

b. Responsabilité des membres du Conseil des programmes

35. En ce qui concerne la responsabilité des membres du Conseil des programmes, le projet d'article 15 § 3 stipule que la procédure de révocation des membres du Conseil de direction s'applique par analogie. Toutefois, cette approche générale manque de clarté et n'est pas suffisamment coordonnée avec d'autres dispositions de la loi. Par exemple, la révocation des membres du conseil de direction peut impliquer le conseil judiciaire ou le conseil des procureurs (voir les considérations ci-dessus concernant la responsabilité des membres du conseil de direction), alors qu'en vertu de l'article 10 de la loi, les membres du conseil des programmes sont révoqués uniquement par le conseil de direction. Il serait nécessaire de clarifier davantage cette procédure pour garantir la sécurité juridique et la prévisibilité.

c. Compétences du Conseil du programme

36. Les compétences du Conseil des programmes, telles que définies à l'article 16 de la loi sur l'Académie de justice, soulèvent des préoccupations quant au niveau d'autonomie du Conseil. En effet, si le Conseil est chargé d'élaborer les programmes de formation, d'émettre des avis sur les candidats formateurs et mentors et de fournir des conseils et des propositions sur la qualité de la formation, ces décisions restent soumises à l'approbation unilatérale du Conseil de direction (voir article 10). Une plus grande coordination entre ces deux organes dans le processus décisionnel serait souhaitable, tout en veillant à ce que le Conseil des programmes bénéficie d'une plus grande autonomie dans l'exercice de son rôle d'expert vis-à-vis du Conseil de direction.

37. Dans ce contexte, il est positif que le projet d'amendements élargisse les pouvoirs du Conseil du programme pour inclure l'évaluation des formateurs de l'Académie et l'examen des plaintes contre les formateurs (projet d'article 16, paragraphes 1.4a et 1.4b). Cependant, ces dispositions devraient être davantage élaborées afin d'inclure les détails procéduraux et de préciser les conséquences des évaluations des formateurs, ainsi que la procédure de plainte, y compris les mesures correctives applicables. Des mécanismes et procédures similaires devraient être prévus par la loi en ce qui concerne les tuteurs. Étant donné que de nombreux formateurs et mentors seront des juges, il est important que les mesures imposées n'affectent pas leur statut judiciaire.

3. Directeur exécutif

38. L'article 18, paragraphe 1, de la loi sur l'Académie de justice stipule que la nomination et la révocation du directeur exécutif sont effectuées par le conseil de direction, conformément aux dispositions régissant les postes d'encadrement supérieur en vertu de la loi sur les fonctionnaires. Le projet d'amendements introduit un critère d'éligibilité supplémentaire, exigeant des candidats qu'ils aient réussi l'examen du barreau (projet d'article 18 § 3).

39. Cependant, étant donné les responsabilités importantes du directeur exécutif en matière de gestion, y compris la présidence du Conseil du programme, il serait approprié d'établir des compétences en matière de gestion et une expérience préalable dans l'administration du secteur de la justice en tant que critères d'éligibilité spécifiques. En outre, la disposition devrait préciser que les juges et procureurs en activité ou à la retraite sont éligibles à ce poste.

40. Le projet d'amendements stipule en outre que la procédure de nomination et de révocation du directeur exécutif est déterminée par un règlement approuvé par le conseil de direction (projet d'article 18 § 4). Toutefois, il serait plus approprié d'énoncer les principales dispositions relatives à la nomination et à la révocation dans la loi elle-même. Cela apporterait une plus grande stabilité au statut du dirigeant et renforcerait le cadre juridique régissant cette fonction.

4. Formateurs et mentors

41. Selon le projet d'amendements, les formateurs et les mentors sont nommés parmi les professionnels du domaine, y compris les juges et les procureurs, dans le cadre d'un processus ouvert et transparent mené par l'Académie de justice (projet d'article 24, paragraphe 2). La méthode de sélection et d'engagement des formateurs et des mentors, ainsi que leurs droits et devoirs, sont définis par un règlement du conseil de direction (projet d'article 24 § 5).

42. Toutefois, les critères d'éligibilité et les principales dispositions relatives à la nomination et à la révocation des formateurs et des mentors devraient être établis dans la loi elle-même plutôt que dans le règlement de l'Académie. La Commission de Venise recommande donc de modifier cet article en conséquence.

43. En ce qui concerne les critères de sélection des formateurs, il est vrai que les formations devraient être dispensées principalement, mais pas exclusivement, par des juges. Une participation limitée d'autres experts peut être utile pour enrichir les programmes.

D. Programmes de formation

44. Le projet d'amendements introduit un nouvel article 19, qui définit les types de formation dispensés par l'Académie. Il s'agit notamment de la formation initiale pour les juges et les procureurs nouvellement nommés, de la formation continue disponible tout au long de la carrière des juges, des procureurs et des collaborateurs professionnels, de la formation spécialisée, de la formation obligatoire, de la formation pour d'autres professions juridiques et de la formation pour le personnel administratif des systèmes judiciaires et de poursuites.

45. La Commission se concentrera sur deux types de formation qui ont fait l'objet de discussions lors des réunions : la formation initiale et la formation obligatoire.

1. Formation initiale

46. Selon le projet d'amendements, une formation initiale de douze mois est dispensée aux juges et aux procureurs après leur nomination pour un mandat initial de trois ans. Certains interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude quant à l'inefficacité du maintien du modèle actuel de post-nomination, qui ne garantit pas un processus de nomination fondé sur le mérite et présente un risque pour la qualité de la justice en permettant à des juges et des procureurs non formés d'exercer leurs fonctions pendant une période prolongée. D'autres, en revanche, ont soutenu que le modèle post-nomination est plus approprié, car il renforce le rôle de recrutement des Conseils de la magistrature, il garantit une utilisation plus efficace des ressources et il atténue le risque que les stagiaires passent une période significative sans garantie de nomination future. En outre, ils ont souligné que le modèle post-nomination permet de traiter diverses questions de droit du travail qui pourraient se poser dans un système pré-nomination, telles que la garantie d'un emploi principal pendant la formation et la régularisation des congés de maternité et d'autres congés spéciaux.

47. La Commission de Venise a récemment abordé une question similaire dans un avis antérieur et a reconnu que, compte tenu de l'absence de normes européennes spécifiques et de la grande marge de manœuvre laissée à chaque pays dans ce domaine, les deux modèles sont viables. La Commission a estimé que le modèle de pré-nomination présentait certains avantages, notamment le fait 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 nomination¹⁵.

48. Des considérations similaires s'appliquent au Kosovo. Le projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs (ci-après « projet de loi sur le recrutement », [CDL-REF\(2025\)006](#)), qui est également soumis à l'évaluation de la Commission de Venise, définit les critères d'éligibilité pour les nominations de juges et de procureurs (article 5). Entre autres exigences, les candidats doivent (a) avoir au moins trois ans d'expérience professionnelle et (b) avoir réussi un examen professionnel devant le Conseil de la magistrature. L'article 6, paragraphe 5, énonce un ensemble de compétences dont les candidats doivent faire preuve au cours de la procédure de recrutement, notamment des connaissances professionnelles, des capacités de raisonnement juridique, une participation préalable à une formation et la capacité d'analyser des questions juridiques.

49. Compte tenu de cette approche, le premier avantage du modèle de pré-nomination est qu'il fournit un cadre plus équitable et plus approprié pour les candidats - qui, dans le contexte du Kosovo, sont généralement de jeunes professionnels, étant donné le seuil relativement bas de l'expérience professionnelle requise - afin d'acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires par le biais d'une formation initiale à l'Académie avant de concourir dans un processus de sélection fondé sur le mérite. Le modèle de pré-nomination crée ainsi de meilleures conditions pour que les Conseils de la magistrature puissent remplir leur rôle de recrutement conformément à l'exigence constitutionnelle selon laquelle le processus de nomination doit être basé sur les mérites (articles 108 § 4 et 110 § 3 de la Constitution). Comme indiqué dans un avis précédent¹⁶, il appartient au cadre législatif pertinent de veiller à ce que le rôle de l'Académie de justice n'interfère pas indûment avec les pouvoirs de sélection des conseils.

50. Le deuxième avantage est que le modèle de pré-nomination permettrait d'atténuer le risque pour la qualité de la justice que représentent les juges et les procureurs non formés. Dans le cadre du modèle actuel de formation postérieure à la nomination, le projet de loi sur le recrutement prévoit que si un stagiaire échoue à la formation initiale, la période de formation est prolongée (article 9, paragraphe 5). À un moment donné avant l'achèvement du mandat initial, les juges et les procureurs subissent leur première évaluation (article 22 § 2), et leur dossier d'évaluation de la formation est inclus dans leur évaluation de performance (article 9 § 5). Si leurs performances sont jugées « médiocres », ils ne seront pas proposés pour une nomination permanente (article 24 § 7). Cependant, comme l'ont expliqué les interlocuteurs, cette première évaluation n'a lieu que quelques mois avant l'expiration du mandat initial de trois ans. Par conséquent, les juges et les procureurs qui échouent à la formation initiale peuvent rester en fonction pendant toute la durée de leur mandat initial, bénéficiant de l'inamovibilité, protégée par la Constitution, y compris les motifs constitutionnels limités de révocation anticipée des juges et des procureurs (voir les paragraphes 10 et 12 ci-dessus). Un tel arrangement soulève des inquiétudes quant à l'impact potentiel sur la qualité de la justice de la présence de juges et de procureurs sous-qualifiés¹⁷.

51. Certains interlocuteurs ont mentionné les avantages présumés du modèle post-nomination, notamment les économies de ressources et l'évitement des complications liées au droit du travail. Toutefois, ces considérations semblent moins importantes que l'exigence constitutionnelle d'une nomination fondée sur le mérite et la nécessité primordiale de garantir la qualité de la justice. En

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §26.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §§ 30-35.

¹⁷ Voir également la [Déclaration des principes de formation judiciaire](#) de l'OIFJ : alors que le principe 7 stipule que les membres du corps judiciaire devraient recevoir une formation *avant ou au moment* de leur nomination, le commentaire du principe 7 précise que « [i] est souhaitable que la formation initiale ait lieu avant que le juge ne siège pour la première fois ».

outre, ces préoccupations peuvent être traitées efficacement par des dispositions législatives nationales. Le nombre de stagiaires avant la nomination peut être ajusté pour rester proportionnel aux besoins de recrutement ; les ressources investies dans leur formation ne seraient pas gaspillées, puisqu'ils pourraient participer au travail des juges et des procureurs sous la supervision étroite de juges mentors. Enfin, les questions relatives au droit du travail peuvent être abordées par le biais de garanties appropriées, comme l'a déjà noté la Commission de Venise¹⁸.

52. Une autre question concerne la clarté des dispositions statutaires régissant les conséquences de la formation initiale. Actuellement, le projet d'article 19/A § 4 prévoit que les stagiaires seront évalués par l'Académie, tandis que le projet d'article 19/A § 5 indique que la méthode d'évaluation sera déterminée par le conseil de direction de l'Académie en consultation avec le Conseil des juges et le Conseil des procureurs. Cependant, il serait plus approprié que la loi réglemente l'évaluation finale des stagiaires de manière plus détaillée, en précisant les critères d'évaluation, la procédure d'évaluation, les conséquences d'un échec à la formation initiale et la possibilité de recours.

53. La Commission de Venise recommande donc aux rédacteurs d'examiner à nouveau attentivement - en consultation avec toutes les parties prenantes concernées - le choix entre les modèles de formation initiale avant et après la nomination, y compris les avantages du modèle de formation avant la nomination, indiqué ci-dessus.

54. Une autre question distincte concerne la durée fixe de la formation initiale, qui est fixée à douze mois sans flexibilité pour tenir compte des différents parcours des stagiaires. La Commission de Venise a déjà soutenu des systèmes plus flexibles qui permettent d'ajuster les périodes de formation. Le projet d'amendements pourrait introduire des durées de formation initiale variables en fonction de l'expérience professionnelle des stagiaires, garantissant ainsi que les exigences de formation sont adaptées aux différents niveaux d'expertise préalable. Dans ce contexte, il conviendrait de préciser la nature et l'étendue des programmes de formation et leurs éventuelles modalités en fonction des différentes durées.

2. Formations obligatoires

55. Le projet d'article 19, qui définit les types de formation, donne une description étroite de la formation obligatoire, en la limitant à la formation ordonnée par les commissions d'évaluation des performances des Conseils des juges et des procureurs. Toutefois, cette définition n'englobe pas tous les types de formation qui devraient être considérés comme obligatoires. Tout d'abord, la réglementation proposée pour la formation initiale suggère qu'elle est également obligatoire, même si elle n'est pas ordonnée par une commission d'évaluation. Deuxièmement, le projet d'article 20 § 2 permet également une formation obligatoire dans des cas exceptionnels à la demande du Conseil de la magistrature, ce qui n'est pas reflété dans la définition fournie dans le projet d'article 19.

56. La classification de certains programmes de formation comme obligatoires est pertinente non seulement pour la loi sur l'Académie de justice, mais aussi pour d'autres actes législatifs. Par exemple, l'article 5 § 2.14 et l'article 6 § 2.9 de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs ([CDL-REF\(2025\)007](#)) définissent « l'échec continu aux programmes de formation obligatoires » comme une infraction disciplinaire. Une définition étroite de la formation obligatoire dans le projet d'article 19 peut créer des incohérences lors de l'application de dispositions disciplinaires dans d'autres législations.

57. La Commission de Venise recommande donc de modifier la définition de la formation obligatoire dans le projet d'article 19 pour s'assurer qu'elle couvre tous les cas où la formation

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §37.

n'est pas volontaire. En outre, le projet d'article 20 § 2 devrait être élaboré pour clarifier les circonstances et les conditions dans lesquelles la formation peut être rendue obligatoire à la demande du Conseil de la magistrature.

E. Processus législatif et consultation publique du projet de loi

58. Les normes et les meilleures pratiques d'un processus législatif en bonne et due forme figurent notamment dans la liste de contrôle sur l'État de droit de la Commission de Venise¹⁹, et dans ses Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle²⁰. Selon la liste de contrôle de l'État de droit²¹, le processus d'élaboration des lois doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique. Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès au projet de loi et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution²².

59. Au cours de la mission dans le pays, la délégation de la Commission de Venise a été informée que des organisations expertes de la société civile et des organisations internationales avaient été impliquées dans le processus de rédaction. Dans ses observations écrites, le ministère de la Justice a souligné qu'il avait veillé à ce que le processus de rédaction soit transparent et inclusif, avec plusieurs séries de consultations : le 1er mai 2024, le projet de loi a été envoyé pour commentaires aux parties prenantes concernées, y compris les organisations de la société civile; entre le 15 mai et le 5 juin 2024, des 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 en vue d'une consultation publique.

60. La transparence et l'ouverture dont font preuve les autorités sont les bienvenues. Dans le même temps, plusieurs interlocuteurs non étatiques ont regretté que, malgré leurs contributions aux groupes de travail, ils n'aient pas été systématiquement informés de l'avancement du processus législatif, y compris de l'accès aux dernières versions du projet de loi, qui a fait l'objet de nouvelles révisions après l'achèvement des consultations en juillet 2024. La Commission reconnaît les efforts du ministère de la Justice pour assurer la transparence et invite les autorités à poursuivre et à accroître leurs efforts pour assurer la participation effective et la fourniture systématique d'informations à toutes les principales parties prenantes, y compris les organisations expertes de la société civile et les experts universitaires, lors des étapes ultérieures du processus législatif.

IV. Conclusion

61. A la demande de la ministre de la Justice du Kosovo, la Commission de Venise a évalué le projet d'amendements à la loi sur l'Académie de justice.

62. La Commission de Venise reconnaît les efforts des autorités pour améliorer le statut et les compétences de l'Académie de justice, qui constitue un élément important de la réforme de la justice en cours sur le site . Le projet d'amendements part du principe que l'Académie est un organisme indépendant au sens de la Constitution, ce qui implique qu'elle doit être préservée de toute influence indue. À cet égard, il est positif que l'Académie soit suffisamment éloignée des autres branches de l'État tout en restant institutionnellement liée aux Conseils de la magistrature et du parquet, qui ont pour mandat constitutionnel de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et du parquet. Dans l'ensemble, le projet de législation vise à renforcer le statut de l'Académie ; toutefois, d'autres améliorations sont souhaitables, comme le souligne le présent avis.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle de l'État de droit, 18 mars 2016.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle de l'État de droit, repères A.5.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de contrôle de l'État de droit, repères A.5.iv.

63. Les principales recommandations sont les suivantes :

- 1) La loi sur l'Académie de justice devrait définir des critères et des procédures clairs pour la nomination et la révocation des membres des organes de l'Académie, des formateurs et des tuteurs ; elle devrait réglementer les critères et la procédure d'évaluation des formateurs et des tuteurs ainsi que la procédure de plainte contre les formateurs et les tuteurs, y compris les mesures correctives applicables ;
- 2) La composition du conseil d'administration de l'académie devrait être élargie pour inclure un plus grand nombre de juges et de procureurs élus par les conseils des juges et des procureurs, tandis que la participation du ministre de la Justice au conseil d'administration devrait être supprimée ;
- 3) La composition du Conseil du programme devrait inclure davantage de juges et de procureurs, et les Conseils des juges et des procureurs devraient être davantage impliqués dans la nomination et la révocation des membres du Conseil du programme ;
- 4) Le Conseil des programmes devrait bénéficier d'une plus grande autonomie dans l'exercice de son rôle d'expert vis-à-vis du Conseil de direction ;
- 5) Les autorités sont encouragées à examiner attentivement - en consultation avec toutes les parties prenantes concernées - le choix entre les modèles de formation initiale avant et après la nomination, y compris les avantages de la formation avant la nomination ;
- 6) La loi devrait définir plus en détail la procédure d'achèvement de la formation initiale, y compris les critères d'évaluation, le processus d'évaluation, les conséquences en cas d'échec et la possibilité de faire appel ;
- 7) La loi devrait fournir une description complète de la formation obligatoire et préciser les circonstances et les conditions dans lesquelles la formation est rendue obligatoire.

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