



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)015

Or. angl.

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

**KOSOVO**

**AVIS**

**SUR LA LOI SUR LE CONSEIL JUDICIAIRE  
ET LE PROJET DE LOI LE MODIFIANT ET LE COMPLÉTANT**

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

**Sur la base des commentaires de**

**M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)  
Mme Janneke GERARDS (membre suppléant, Pays-Bas)  
M. Fabio GIOVAGNOLI (membre, Saint-Marin)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



---

*Traduction provisoire*

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

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

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	Remarques générales .....	3
B.	Champ d'application de l'avis .....	4
III.	Analyse .....	5
A.	Composition du CJK et élection de ses membres.....	5
1.	Composition du CJK.....	6
2.	L'élection des membres du CJK .....	8
a.	Dispositions générales sur les qualifications et les critères d'inéligibilité .....	9
b.	Membres élus par le pouvoir judiciaire .....	10
c.	Membres élus par l'Assemblée .....	13
3.	Durée, résiliation, licenciement et procédures disciplinaires .....	15
B.	Mandat et fonctionnement du CJK.....	17
1.	Attributions et compétences .....	18
2.	Transparence des réunions et des procédures décisionnelles du CJK .....	19
C.	Structure du CJK .....	20
D.	Commentaires sur certaines autres dispositions et sur le processus législatif .....	21
IV.	Conclusion .....	22

## I. Introduction

1. Par lettre du 3 décembre 2024, Mme Albulena Haxhiu, ministre de la Justice du Kosovo, a demandé entre autres l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements de loi modifiant et complétant la loi sur le Conseil judiciaire du Kosovo (voir [CDL-REF\(2024\)047](#) et [CDL-REF\(2024\)048](#)), qui fait l'objet du présent Avis. La demande d'avis sur le paquet législatif inclut également 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](#)) ainsi que le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs ([CDL-REF\(2025\)007](#)), qui font l'objet de l'Avis n° 1220/2024 ([CDL-AD\(2025\)010](#)).

2. M. Gaspar, Mme Gerards et M. Giovagnoli ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 27 et 28 janvier 2025, une délégation de la Commission de Venise composée de M. Gaspar, Mme Gerards et M. Giovagnoli, accompagnée de M. Adrià Rodríguez-Pérez et M. Taras Pashuk du Secrétariat, s'est rendue à Pristina et a rencontré des représentants du ministère de la Justice, du Conseil judiciaire du Kosovo (ci-après, le CJK), des représentants d'organisations internationales ainsi que des organisations de la société civile. À la suite de leur visite, des échanges écrits ont eu lieu avec le ministère de la Justice et le Secrétariat de l'Assemblée. La Commission de Venise remercie les autorités du Kosovo et le Bureau du Conseil de l'Europe au Kosovo pour l'excellente organisation de la visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des amendements proposés et de la loi n° 06/L-055 sur le Conseil judiciaire du Kosovo (ci-après, respectivement, le projet de loi et la loi sur le CJK). 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. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-Commissions sur le pouvoir judiciaire, l'Etat de droit et sur l'Amérique Latine (Venise, 13 mars 2025) et il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

## II. Contexte

### A. Remarques générales

6. Le 3 décembre 2024, le ministre de la Justice du Kosovo a demandé l'avis de la Commission de Venise sur un ensemble de six lois relatives à la réforme de la justice. L'avis de la Commission de Venise a été sollicité, en particulier, sur les aspects liés à « l'évaluation des performances des juges et des procureurs, la déclaration de patrimoine et le système de vérification de l'intégrité, l'âge de la retraite des juges et des procureurs, et les autorités devant être impliquées dans les pouvoirs de décision dans les procédures disciplinaires ». Le présent avis porte sur la loi relative au CJK et sur le projet de loi.

7. Dans la lettre susmentionnée, le ministre de la Justice 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 qui a été signée le 14 mars 2023 par le ministère de la Justice, le CJK et le Conseil des Procureurs du Kosovo (CPK), la Cour suprême et le Procureur de l'État, et les travaux préparatoires effectués par les groupes de travail établis après la signature de la Déclaration conjointe<sup>1</sup>.

---

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

8. Le système judiciaire du Kosovo a fait l'objet de nombreuses analyses visant à améliorer son fonctionnement<sup>2</sup>. Le rapport 2024 sur le Kosovo de la Commission européenne note *notamment* que le fonctionnement du CJK est adéquat, le Conseil de la magistrature investissant dans la transparence et améliorant la communication avec le public<sup>3</sup>. Les deux conseils ont également nommé de nouveaux vice-présidents. Toutefois, selon le rapport, « [l]a mise en œuvre de la déclaration d'engagement conjoint, signée par les chefs des institutions du système judiciaire en mars 2023, a connu de sérieux obstacles et retards. Le processus de rédaction de ces lois de réforme clés n'a pas garanti une consultation significative des parties prenantes nationales et internationales concernées »<sup>4</sup>. En outre, le rapport note également que la composition complète du CJK n'a pas été systématiquement assurée et recommande des améliorations dans les activités de planification, l'utilisation appropriée des ressources, les pratiques de gestion globales, la prise de décision et la communication<sup>5</sup>.

9. Au cours des réunions tenues à Pristina, plusieurs parties prenantes ont confirmé ces conclusions. Les interlocuteurs ont reconnu la perception globalement positive du travail du CJK, notant des améliorations substantielles au cours des dernières années. Toutefois, les interlocuteurs ont également fait part de leurs préoccupations concernant des questions non résolues, en particulier les sièges vacants correspondant à la communauté serbe au sein de l'Assemblée et l'insuffisance du contrôle judiciaire au sein des tribunaux, attribuée à l'absence de mécanismes de supervision hiérarchique adéquats. Dans l'ensemble, les interlocuteurs ont fait valoir que la loi sur le CJK était louable sur le papier, mais que ses dispositions n'étaient pas toujours mises en œuvre dans la pratique.

## **B. Champ d'application de l'avis**

10. Les principaux changements introduits par le projet de loi concernent l'évaluation des performances des juges. L'article 3 du projet d'amendements modifie la composition du comité d'évaluation des performances des juges (modifiant l'article 27 de la loi sur le CJK) et introduit un comité d'évaluation des performances des présidents des tribunaux (avec un nouvel article 27/A de la loi sur le CJK). L'article 6 du projet de loi détaille également les fonctions de l'unité d'inspection et de vérification ainsi que les exigences applicables aux agents de vérification (modifiant l'article 36 de la loi sur le Conseil de la justice et des affaires intérieures). Le projet de loi étend également le droit de vote des juges qui élisent leurs pairs au sein du CJK aux juridictions spécialisées de première et deuxième instance récemment créées (article 2 du projet de loi, modifiant l'article 8 de la loi sur le CJK) ; réduit la période de nomination des présidents de tribunaux et des juges de surveillance de cinq (5) à quatre (4) ans, et leur permet d'être réélus pour un second mandat (article 4 du projet de loi modifiant l'article 30 de la loi sur le CJK) ; et modifie les dispositions relatives à la sélection, à la nomination et à la révocation du directeur général du secrétariat (article 5 du projet de loi modifiant l'article 35 de la loi sur le CJK).

11. Ces modifications doivent être évaluées dans le cadre du mandat constitutionnel du Conseil de la magistrature, qui est de « garantir l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire » (article 108, paragraphe 1, de la Constitution) et de sa responsabilité en matière de recrutement, de proposition de candidats à la nomination et à la reconduction dans leurs fonctions judiciaires, ainsi que de transfert et de procédures disciplinaires à l'encontre des juges (article 108, paragraphe 3). L'unité chargée de soutenir les contrôles d'intégrité des juges relève également de la responsabilité du Conseil supérieur de la magistrature. Pour évaluer le rôle du CJK sur les

---

<sup>2</sup> Pour une description plus détaillée, voir 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, paragraphes 19-23.

<sup>3</sup> Commission européenne, [Rapport Kosovo 2024](#) [uniquement disponible en anglais], page 5. Voir également l'[indice de l'État de droit](#) du World Justice Project [uniquement disponible en anglais], qui en 2024 classait le Kosovo à la 58e place sur 142 pays.

<sup>4</sup> Commission européenne, [Rapport Kosovo 2024](#) [uniquement disponible en anglais], page 26.

<sup>5</sup> Commission européenne, [Rapport Kosovo 2024](#) [uniquement disponible en anglais], page 26.

questions demandées par la ministre de la Justice dans sa lettre, il est nécessaire d'évaluer la composition générale ainsi que les méthodes de travail du CJK. La Commission de Venise n'a, par ailleurs, jamais évalué précédemment la loi sur le Conseil de la magistrature. Par conséquent, le présent avis se concentre sur l'évaluation globale de la loi sur le CJK, tel que proposé pour être modifié, et, en particulier, sur son mandat, sa composition et l'élection de ses membres, ainsi que sur sa structure et ses méthodes de travail. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions de la loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

### III. Analyse

#### A. Composition du CJK et élection de ses membres

12. L'indépendance judiciaire fait partie intégrante des principes démocratiques fondamentaux de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit. Elle est garantie, *entre autres*, par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>6</sup>. Dans le cas du Kosovo, elle est inscrite dans les articles 4 et 31, ainsi que dans le chapitre VII de la Constitution. Selon les critères internationaux, l'indépendance signifie que la justice n'est soumise à aucune pression extérieure ni à aucune influence ou manipulation politique, surtout émanant de l'exécutif<sup>7</sup>. Comme souligné notamment dans la liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, seuls un pouvoir judiciaire et un ministère public indépendants sont en mesure de rendre la justice de manière impartiale sur la base de la loi et d'empêcher les abus de pouvoir.

13. Dans les États démocratiques régis par l'État de droit, une option consiste à confier aux conseils de justice le soin d'assurer et de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cependant, en raison de la richesse de la culture juridique en Europe, il n'existe pas à ce jour de modèle unique applicable à tous les pays. La Commission de Venise est tout à fait consciente de la diversité des systèmes juridiques en Europe et n'a jamais préconisé un pouvoir judiciaire autonome comme norme générale<sup>8</sup>. Elle estime qu'un équilibre doit être trouvé entre l'indépendance judiciaire et l'autonomie, d'une part, et la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, d'autre part<sup>9</sup>.

14. L'un des moyens d'atteindre cet objectif est d'établir un conseil judiciaire dont la composition est équilibrée. Comme souvent mentionné par la Commission de Venise, plus récemment dans

---

<sup>6</sup> Voir également la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#). Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 74, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges. Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphe 18.

<sup>7</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 74.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)017](#), Pologne - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois, paragraphe 9.

<sup>9</sup> Voir, *entre autres*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)008](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 32 et 35 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Bulgarie - Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, paragraphe 45 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)037](#), Arménie - Premier avis sur le projet d'amendements de la Constitution (Chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, para. 179 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), Arménie - Opinion on the Draft Judicial Code [uniquement disponible en anglais], paragraphe 89 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie - Opinion on the Judicial System Act [uniquement disponible en anglais], paragraphe 24 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)017](#), Roumanie - Avis sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphes 138 et 139.

l'avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs de Turquie et la procédure d'élection de ses membres, « [l]a composition du Conseil doit être de nature à garantir les conditions d'indépendance et d'impartialité pour l'exercice de ses compétences. A cette fin, la Commission de Venise a identifié quelques paramètres clés concernant les conseils de juges et de procureurs :

- Au moins la moitié des membres des conseils judiciaires devraient être des *juges élus ou nommés par leurs pairs*.
- La composante judiciaire d'un conseil doit représenter l'ensemble du pouvoir judiciaire et respecter le pluralisme au sein du pouvoir judiciaire. Il devrait donc y avoir une représentation équilibrée des juges de tous les niveaux et de toutes les juridictions, ainsi que la plus grande diversité et la plus grande représentation possible des sexes et des régions.
- Le risque de corporatisme au sein du pouvoir judiciaire devrait être contrebalancé par la *participation de membres non judiciaires (laïcs)* appartenant à d'autres professions juridiques, comme les avocats, les notaires, les universitaires et la société civile.
- Les membres non judiciaires devraient bénéficier de la même protection que les membres judiciaires, notamment en ce qui concerne l'inamovibilité et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation, ce qui constitue une condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil. Toute différence de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires doit être dûment justifiée.
- Si les membres non judiciaires sont élus par le Parlement, cela devrait se faire avec l'accord le plus large, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition, à la suite d'une compétition ouverte et transparente. Des mécanismes efficaces antiblocage devraient être prévus. [...]
- Les membres des conseils judiciaires devraient bénéficier de l'inamovibilité et de l'immunité fonctionnelle comme garanties essentielles de leur indépendance »<sup>10</sup>.

## 1. Composition du CJK

15. Conformément à l'article 108, paragraphe 6, de la Constitution, l'article 8 de la loi sur le CJK, tel que modifié par l'article 2 du projet de loi, établit que le CJK est composée de 13 membres :

- Sept (7) membres sont des juges élus par les membres du pouvoir judiciaire, dont deux (2) sont des juges de la Cour suprême, deux (2) sont des juges de la Cour d'appel ou de la deuxième instance des tribunaux spécialisés, et trois (3) sont des juges des Basic Courts ou de la première instance des tribunaux spécialisés<sup>11</sup>.
- Six (6) membres sont élus par l'Assemblée. De ces six membres, deux sont élus par les membres de l'Assemblée qui occupent leur siège lors de la répartition générale des sièges ; deux par les membres de l'Assemblée dont les sièges sont réservés ou garantis à la communauté serbe, et deux par les membres de l'Assemblée dont les sièges sont réservés ou garantis aux autres communautés. Chacun de ces trois groupes de deux membres doit comprendre au moins un juge (élu respectivement par les membres de l'Assemblée siégeant lors de la répartition générale des sièges, par les membres de

<sup>10</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 29.

<sup>11</sup> Comme il sera expliqué au paragraphe 27 ci-dessous, les tribunaux spécialisés incluent les tribunaux commerciaux et administratifs récemment créés.

l'Assemblée dont les sièges sont réservés ou garantis à la communauté serbe, et par les membres de l'Assemblée dont les sièges sont réservés ou garantis aux autres communautés).

16. La Commission de Venise a déclaré à plusieurs reprises qu'au moins la moitié des membres des conseils judiciaires devraient être des juges élus ou nommés *par leurs pairs et représentant l'ensemble du corps judiciaire*. Afin d'assurer la légitimité démocratique du Conseil judiciaire, les autres membres devraient être élus par le Parlement parmi des personnes ayant des qualifications juridiques appropriées, en tenant compte des éventuels conflits d'intérêts<sup>12</sup>. Les membres non professionnels ne devraient pas être des juges mais plutôt des « utilisateurs » du système judiciaire, par exemple des avocats, des procureurs, des notaires, des universitaires et des membres de la société civile<sup>13</sup>.

17. Comme indiqué dans l'avis précité sur Türkiye, « l'objectif de l'élection de membres non professionnels au sein d'un conseil judiciaire est d'obtenir une composition plurielle, démocratiquement légitimée, qui peut contribuer à renforcer la légitimité externe du conseil et à réduire les aspects négatifs (et les déviations) du corporatisme »<sup>14</sup>. Confier à l'Assemblée l'élection des membres non professionnels est un moyen courant et efficace de conférer une légitimité démocratique à cet organe et d'éviter les risques de corporatisme au sein d'un conseil. En outre, l'élection des membres non judiciaires (laïcs) par le Parlement ou nommés d'une autre manière garantissent un « élément démocratique » de ces conseils<sup>15</sup>. En même temps, l'élection par le Parlement comporte un risque inhérent d'être soumis à la logique du compromis politique et à la force des forces majoritaires, surtout lorsque l'élection peut être gagnée à la majorité simple (comme nous l'expliquerons plus loin).

18. Dans ce contexte, la Commission de Venise estime que la présence de sept juges élus par leurs pairs aux différents niveaux de juridiction (sur les 13 membres du Conseil judiciaire) est conforme aux normes. Cependant, la Commission de Venise note également qu'en vertu des dispositions de l'article 8 de la loi sur le Conseil de la magistrature, *au moins* 10 membres du Conseil de la magistrature seront des juges, mais il n'est pas exclu que *tous les* membres du Conseil de la magistrature soient en fait des juges. Cela n'est pas considéré comme problématique par les interlocuteurs, et certains ont même souligné qu'il serait souhaitable que tous les membres soient juges. À cet égard, il convient de noter que si la Constitution prévoit qu'au moins 10 des 13 membres doivent être des juges, elle est muette sur le statut des trois membres restants. Cette omission suggère que la loi pourrait stipuler que ces membres doivent être des membres non judiciaires ou de véritables laïcs. La Commission de Venise estime que les règles actuelles relatives à la composante non judiciaire du Conseil de la magistrature ne

---

<sup>12</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nominations judiciaires - Rapport, paragraphe 29.

<sup>13</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 32. Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), République de Moldova - Avis sur la Loi modifiant et complétant la Constitution (système judiciaire), paragraphe 56 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)015](#), République de Moldova - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et État de Droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi no 947/1996 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphe 23 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 29.

<sup>14</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 45.

<sup>15</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)031](#), Pologne - Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature ; 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 juridictions ordinaires, paragraphe 18.

sont pas conformes aux normes comme rappelé dans ses avis précédents<sup>16</sup>. Pour offrir des garanties suffisantes contre le corporatisme et permettre la représentation de différents parcours et expertises au sein du CJK, il serait préférable que tous les six membres du Conseil de la magistrature nommés par l'Assemblée soient des véritables membres laïcs.

19. A cet égard, la Commission de Venise observe que la loi actuelle sur le CJK prévoit la possibilité d'élire au sein du CJK des membres laïcs non-juges ayant des antécédents professionnels divers. En particulier, l'article 8(5) de la loi sur le CJK stipule que « des professionnels respectables peuvent être nommés en dehors du domaine juridique et peuvent inclure des personnes ayant une expertise en gestion, en finance, en technologie de l'information ou en sciences sociales ». La Commission de Venise recommande qu'en l'absence de réforme constitutionnelle, la loi prévoie au moins que les trois membres élus par l'Assemblée qui ne sont pas des juges comprennent un membre du barreau, un professeur de droit et un représentant de la société civile afin de parvenir à une composition pluraliste du CJK<sup>17</sup>.

20. Au cours des échanges qui ont eu lieu à Pristina, plusieurs interlocuteurs ont fait part de leurs préoccupations quant au fait que les anciens membres non-juges du CJK n'étaient généralement pas engagés aux processus décisionnels, ce qui risquait de compromettre leur participation effective et leur engagement institutionnel. Pour la Commission de Venise, cette tendance apparente à la marginalisation des membres non-juges souligne la nécessité de renforcer leur participation au sein du CJK.

## 2. L'élection des membres du CJK

21. L'article 108(4) de la Constitution ne prévoit pas de critères pour la sélection des membres du Conseil de la magistrature, mais indique que ceux-ci doivent être « prévus par la loi ». Malgré la délégation à la loi dans la Constitution, la loi sur le Conseil de la magistrature ne décrit que brièvement la procédure de nomination, d'élection et de révocation des membres du Conseil par l'Assemblée (article 10). L'ensemble des procédures d'élection des juges élus par leurs pairs est laissé aux règlements adoptés par le CJK, tandis que le règlement intérieur de l'Assemblée (ci-après, le règlement) ne développe pas davantage la procédure décrite à l'article 10 de la loi sur le CJK.

22. A cet égard, il convient de noter que les membres des conseils judiciaires « doivent être sélectionnés de manière à soutenir le fonctionnement indépendant et efficace du Conseil et du pouvoir judiciaire et à éviter toute perception d'influence politique, d'intérêt personnel ou de copinage »<sup>18</sup>. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que la loi sur le CJK soit modifiée pour inclure les procédures et les recommandations décrites dans le présent document, plutôt que de laisser cette question aux règlements internes du Conseil et de l'Assemblée.

---

<sup>16</sup> En plus des avis susmentionnés de la Commission de Venise, voir également le CCJE, [Avis N° 24 \(2021\)](#) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 31, qui stipule « Une élection de membres juges par le parlement ou une sélection par l'exécutif doit être évitée<sup>50</sup>. Une élection par le Parlement *de membres non-juges* pourrait toutefois être acceptable. » [Souligné].

<sup>17</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 49. Par ailleurs, ce mécanisme de nomination comporte ses propres risques, comme le montre l'expérience du CPK. Dans le cas du Conseil de la magistrature, il a dû fonctionner « avec onze (11) membres, l'Assemblée n'ayant pas réussi à faire élire deux membres non professionnels en raison de l'absence de nomination d'un membre non professionnel par l'Association du barreau du Kosovo et de l'absence d'intérêt de la part des représentants des organisations de la société civile à postuler pour l'autre poste vacant d'un membre non professionnel ». Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo - Avis sur les suites données aux précédents avis concernant les amendements à la loi sur le Conseil des Procureurs du Kosovo, paragraphe 12.

<sup>18</sup> CCJE, [Avis N° 24 \(2021\)](#) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphes 27, 29, 31, 34.

a. Dispositions générales sur les qualifications et les critères d'inéligibilité

23. L'article 8, paragraphe 1, de la loi sur le CJK stipule que tous les membres doivent posséder des qualifications et des compétences professionnelles. Toutefois, il n'énonce pas d'exigences professionnelles minimales spécifiques pour garantir que les membres, en particulier ceux qui exercent les fonctions de juge, possèdent l'expérience professionnelle et pratique requise et suffisante pour s'acquitter correctement de leurs fonctions. Cette omission est en contradiction avec les normes établies, qui ont toujours souligné la nécessité de tels critères dans le but de renforcer l'autorité d'un conseil judiciaire et, par conséquent, la confiance du public à son égard<sup>19</sup>. En plus d'ajouter de tels critères, l'introduction d'une disposition prescrivant une période minimale de service professionnel comme condition préalable à la nomination au Conseil de la magistrature (par exemple, cinq ans) pourrait être envisagée.

24. L'article 9 de la loi sur la CJK stipule qu'une personne ne peut pas être membre du Conseil si elle est président d'un tribunal ou juge avec un mandat initial, si elle participe activement à l'un des autres pouvoirs de l'État (par exemple en tant que membre de l'Assemblée ou du gouvernement, si elle exerce une fonction dans un parti politique ou dans l'administration) ou si elle est procureur. Il est également précisé qu'un membre élu du Conseil sera démis de ses fonctions s'il ne démissionne pas ou ne suspend pas une fonction incompatible. L'exclusion des membres des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que des candidats ayant une affiliation politique significative, est conforme aux exigences internationales<sup>20</sup>. Les incompatibilités ainsi établies à l'article 9 semblent équilibrées et justifiées par la nature et les responsabilités du Conseil. Cependant, la formulation de l'article 9(1.5), qui s'applique également aux personnes exerçant des fonctions au sein du gouvernement des organes administratifs, des institutions établies par la Constitution ou créées par la législation, est excessivement vague et semble même être en contradiction avec le fait que les tribunaux au sein desquels les juges sont élus sont créés par la Constitution et par la législation.

25. En ce qui concerne les critères d'inéligibilité politique, la Commission de Venise recommande en outre d'introduire un délai de réflexion, exigeant ainsi que les candidats n'aient pas eu d'affiliations politiques significatives pendant quelques années avant leur élection au CJK (par exemple, cinq ans)<sup>21</sup>. De l'avis de la Commission de Venise, cela créerait une certaine « distance de sécurité », en particulier entre les membres laïcs et la politique, ce qui pourrait contribuer à assurer la neutralité du CJK sur le plan politique<sup>22</sup>.

26. Un autre critère d'inéligibilité est lié à la condamnation pour une infraction pénale, à l'exception des infractions commises par négligence (article 9, paragraphe 1.2, de la loi sur le CJK). Si les candidats au CJK peuvent être déclarés inéligibles en raison de leur condamnation pénale, des règles indiscriminées qui ne tiennent pas suffisamment compte de la gravité de l'infraction sont contraires aux normes internationales. La Commission de Venise recommande

---

<sup>19</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)015](#), République de Moldova - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et État de Droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi no 947/1996 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature, paragraphe 30.

<sup>20</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)001](#), République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 54 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphe 10 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 47.

<sup>21</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphe 33.

<sup>22</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)030](#), Montenegro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, paragraphe 29, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 34.

donc de modifier la loi pour assurer que l'inéligibilité pour cause de condamnation pénale prévue à l'article 9(1.2) de la loi sur le CJK soit limitée aux infractions pénales d'une certaine gravité<sup>23</sup>.

b. Membres élus par le pouvoir judiciaire

27. Alors que l'article 108(6) de la Constitution prévoit que sept membres du CJK sont des juges élus par les membres du pouvoir judiciaire, la loi sur le CJK, telle qu'amendée par le projet de loi, établit que deux sont des juges de la Cour suprême, deux sont des juges de la Cour d'appel ou de la deuxième instance des tribunaux spécialisés, et trois sont des juges des tribunaux de base ou de la première instance des tribunaux spécialisés. Lors des réunions à Pristina et des échanges de suivi avec les autorités, la délégation a été informée que ces amendements visaient à émanciper les tribunaux commerciaux et administratifs récemment créés. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi inclue désormais la première et la deuxième instance des tribunaux spécialisés parmi les tribunaux dont les juges sont élus par leurs pairs, étendant ainsi le droit de vote à tous les juges en exercice<sup>24</sup>. Néanmoins, il est conseillé de compléter la référence aux tribunaux spécialisés par une référence explicite au cadre juridique régissant ces tribunaux.

28. La Commission de Venise réaffirme le principe fondamental d'une représentation large et équitable dans le conseil de la magistrature, à tous les niveaux et dans toutes les catégories de tribunaux, car cela est essentiel pour préserver le pluralisme judiciaire<sup>25</sup>. La répartition dans la loi sur le CJK semble viser à assurer une large représentation du pouvoir judiciaire au sein du Conseil, comme l'exigent les normes européennes<sup>26</sup>. Néanmoins, la répartition actuelle semble particulièrement déséquilibrée en faveur de la Cour suprême, de la Cour d'appel et de la deuxième instance des tribunaux spécialisés<sup>27</sup>. La Commission de Venise recommande donc d'envisager un rééquilibrage de la représentation des juridictions inférieures et supérieures.

29. Les méthodes d'élection prescrites dans le règlement n° 09/2019 du CJK relatif à la procédure et aux critères d'élection des membres du Conseil judiciaire du Kosovo par le pouvoir judiciaire (ci-après, le règlement) constituent un autre motif de préoccupation. Selon ces règles, chacun des juges des trois instances est élu *uniquement* par les juges *de son rang*, alors qu'en vertu de

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)009](#), Bosnie-Herzégovine - Avis intérimaire sur les suites données aux avis précédents sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, paragraphe 60.

<sup>24</sup> Selon les autorités, les dispositions régissant le tribunal de commerce se trouvent dans la loi n° 08/L-015 sur le tribunal de commerce, tandis que les dispositions régissant le tribunal administratif se trouvent dans le projet de loi sur le tribunal administratif. La délégation a également été informée que la loi sur le tribunal administratif a été approuvée par l'Assemblée, mais qu'elle a été contestée par l'opposition devant la Cour constitutionnelle du Kosovo pour des raisons de procédure, tout comme un certain nombre d'autres lois.

<sup>25</sup> CCJE, [Avis N° 24 \(2021\)](#) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux. Voir aussi Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)005](#), Table ronde internationale - « Une nouvelle conception des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains » - Conclusions générales ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)043](#), Chypre - Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, paragraphes 49 et 60 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphe 31 ; et [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphes 29 et 36.

<sup>26</sup> [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 48 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 32 ; et CCJE, [Avis N°10 \(2007\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphe 27.

<sup>27</sup> Selon les statistiques d'un [rapport préparé par la CEPEJ à l'attention de la Commission européenne](#) en 2024 [uniquement disponible en anglais], le nombre total de juges professionnels en 2023 était de 424. Parmi eux, 334 ont siégé dans des tribunaux de première instance, 58 dans des tribunaux de seconde instance et 32 à la Cour suprême. Cela signifie que les 32 juges de la Cour suprême sont représentés à raison de 16 juges par membre du CJK (2 membres), les 58 juges des tribunaux de seconde instance à raison de 29 juges par membre du CJK (2 membres), et les 334 juges des tribunaux de première instance à raison de 111 juges par membre du CJK (3 membres).

la loi sur le Conseil judiciaire du Kosovo, les juges élus par leurs pairs sont choisis *parmi* les membres de la Cour suprême, de la Cour d'appel et des tribunaux de base. Par conséquent, le règlement intérieur limite l'élection de chaque membre *aux* juges issus de ses propres rangs.

30. La Commission de Venise souhaite rappeler que les membres d'un conseil judiciaire doivent agir dans l'intérêt du pouvoir judiciaire et du système judiciaire en tant que tels, et non dans l'intérêt d'un groupe de juges d'un certain type de juridiction<sup>28</sup>. Quotas de juges à différents niveaux et juridictions peuvent faciliter le pluralisme et une large représentation au sein du pouvoir judiciaire<sup>29</sup>. Cependant, la répartition actuelle des juges élus par leurs pairs favorise de manière disproportionnée les juges de la Cour suprême, des cours d'appel et de deuxième instance des tribunaux spécialisés, au détriment des juges des tribunaux de base et de première instance des tribunaux spécialisés, qui constituent collectivement la majorité du corps judiciaire au Kosovo. De plus, le système actuel d'élection discuté au paragraphe 29, qui n'est pas requis par la loi sur le CJK en tant que tel, exacerbe la représentation disproportionnée de certains tribunaux par rapport à d'autres. La Commission de Venise recommande donc que la méthode d'élection des juges du Conseil judiciaire du Kosovo garantisse qu'ils ne représentent pas les intérêts de leurs niveaux judiciaires respectifs, mais ceux du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Une façon d'y parvenir serait d'exiger qu'au moins certains juges du CJK soient élus par l'ensemble du corps judiciaire, plutôt qu'uniquement par leurs pairs au sein du même rang. Divers modèles d'élections directes sont envisageables, et le choix appartient aux autorités kosovares, à condition que ce choix respecte les normes pertinentes et que le système soit consacré au niveau de la loi sur le CJK.

31. Le Règlement établit plusieurs critères d'éligibilité, et inclut que les candidats juges ne doivent pas avoir fait l'objet d'une mesure disciplinaire au cours des trois dernières années, à l'exception d'un avertissement écrit non public ou d'une réprimande (article 5(1.2) du Règlement). En outre, l'article 6(1) du Règlement semble suggérer que le Conseil peut établir des critères supplémentaires au-delà de ceux prescrits par la loi et le règlement en précisant de quel niveau de tribunaux le membre doit être sélectionné, la date limite de soumission de la candidature, les critères et la documentation nécessaires. En ce qui concerne les critères d'éligibilité formels décrits ci-dessus, selon la loi sur le CJK tous les juges permanents habilités à exercer des fonctions judiciaires devraient pouvoir se présenter aux élections. En ce qui concerne les critères supplémentaires du règlement, et tout en accueillant favorablement le critère de n'avoir fait l'objet d'aucune mesure disciplinaire au cours des trois dernières années, la Commission de Venise recommande que tous les critères d'éligibilité soient énumérés au niveau de la loi sur le CJK.

32. L'article 8(2) de la loi sur le CJK stipule également que les membres du Conseil doivent refléter les principes de l'égalité des genres dans la République du Kosovo. À cet égard, l'article 6, paragraphe 5, du règlement stipule également que « [s]i le Conseil constate une sous-représentation des genres [...] dans la composition des membres du pouvoir judiciaire, l'annonce des postes vacants est faite pour les candidats juges du genre sous-représenté ». La Commission de Venise se félicite que les dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes de la loi sur le CJK soient traduites dans le règlement, car elle a souvent souligné que les conseils devraient avoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, paragraphe 38.

<sup>29</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, paragraphe 37.

<sup>30</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)010](#), Monténégro - Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphes 20-22 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 42 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur le projet

Cependant, les dispositions de la loi sur le KJC sont excessivement larges et n'établissent pas de critères spécifiques pour garantir un équilibre entre les genres<sup>31</sup>. La Commission de Venise par conséquent recommande que les dispositions réglementaires visant à garantir une composition équilibrée entre les sexes du CJK soient inscrites directement dans la loi sur le CJK.

33. Enfin, l'article 6(5) du règlement demande d'assurer une représentation ethnique équilibrée dans la composition des membres du pouvoir judiciaire. La Commission de Venise note que la Constitution du Kosovo confie au Conseil de la magistrature la tâche de veiller à ce que les tribunaux « reflètent pleinement la nature multiethnique du Kosovo » et qu'elle prévoit des règles spécifiques pour l'élection des membres du Conseil élus par l'Assemblée. Selon l'article 108 de la Constitution du Kosovo, deux (2) membres sont élus par les députés de l'Assemblée détenant des sièges attribués lors de la répartition générale des sièges ; deux (2) membres sont élus « par les députés de l'Assemblée détenant des sièges réservés ou garantis pour la communauté serbe du Kosovo » ; et deux (2) membres sont élus par les députés de l'Assemblée détenant des sièges réservés ou garantis pour d'autres communautés. La composition multiethnique du Conseil de la Justice du Kosovo est conçue pour renforcer la légitimité du Conseil et la confiance du public à son égard. Néanmoins, la Commission de Venise estime que « [f]aire dépendre l'appartenance d'une personne à une communauté ethnique [...] saperait l'autorité et l'impartialité d'[une] institution régie par l'État de droit plutôt que par les intérêts des circonscriptions politiques »<sup>32</sup>. La Commission de Venise considère donc suffisant que les critères ethniques, au même titre que les critères linguistiques, religieux ou autres, fassent partie des considérations générales de chaque organe d'élection en vue de parvenir à une composition pluraliste et équilibrée du CJK, sans imposer d'obligations supplémentaires aux organes de nomination. En d'autres termes, il ne devrait pas y avoir de « quotas ethniques » au sein de la CJK.

34. Les élections sont gérées par un comité ad hoc composé de trois membres du Conseil de la magistrature (article 7 du règlement). Cela est conforme au principe selon lequel les élections des organes représentatifs du pouvoir judiciaire sont gérées par le pouvoir judiciaire lui-même<sup>33</sup>. Toutefois, les décisions prises par le comité ad hoc semblent être définitives, car ni la loi sur le CJK ni le règlement ne prévoient de contrôle judiciaire, ni par le Conseil lui-même, ni par les tribunaux. La Commission de Venise considère qu'un tel contrôle devrait être prévu dans la loi sur le CJK.

35. Conformément aux articles 8, 9, paragraphe 1.1, et 10, paragraphe 1.1, du règlement, les candidats sont tenus de se présenter eux-mêmes. Cette procédure pourrait avoir pour conséquence que des candidats hautement qualifiés s'abstiennent de se présenter en raison de leur réticence à s'auto-désigner. En outre, le rôle et l'influence des associations judiciaires ne semblent pas être dûment pris en compte dans ce processus. La Commission de Venise recommande d'incorporer des mécanismes alternatifs pour la nomination des candidats judiciaires au CJK, y compris la possibilité que des propositions soient soumises par des associations judiciaires ou approuvées par un nombre suffisamment représentatif de juges.

---

d'amendements à la Constitution, paragraphe 48 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 29.

<sup>31</sup> Pour des dispositions équivalentes dans la loi sur le CPK, la Commission de Venise a conclu que « cette disposition semble être simplement une question d'exhortation pieuse mais, en l'absence de détails supplémentaires, elle reste trop ambiguë pour être appliquée efficacement en pratique. » Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo - Avis sur les suites données aux précédents avis concernant les amendements à la loi sur le Conseil des Procureurs du Kosovo, paragraphe 72.

<sup>32</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)015](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le mode d'élection des juges à la cour constitutionnelle, paragraphe 30.

<sup>33</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, paragraphe 40.

c. Membres élus par l'Assemblée

36. Contrairement à la procédure pour les membres du Conseil élus par le pouvoir judiciaire, l'article 10 de la loi sur le CJK détaille la procédure de nomination, d'élection et de révocation des membres du Conseil élus par l'Assemblée. La plupart des étapes se déroulent au niveau de la commission « compétente » de l'Assemblée, qui établit une liste restreinte de deux candidats à soumettre à l'Assemblée. L'Assemblée vote ensuite sur les candidats sélectionnés. Si aucun des candidats proposés ne recueille la majorité des voix de tous les députés présents et votants, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix au second tour est considéré comme élu.

37. La Commission de Venise rappelle que « [l]orsque des membres non professionnels sont élus par le parlement, cela devrait se faire avec le plus large consensus, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition. Des mécanismes anti-blocage efficaces devraient être prévus »<sup>34</sup>. Pour éviter le risque de politisation de l'élection des membres non professionnels par le parlement, une procédure de sélection correctement organisée devrait être menée. Une telle procédure devrait remplir trois conditions cumulatives : un véritable pluralisme au sein de l'organe de sélection ; un large soutien aux candidats désignés dans l'ensemble du spectre politique ; et l'impossibilité pour la majorité de l'Assemblée de contourner ou de saboter la procédure de sélection<sup>35</sup>. Toutefois, la Commission de Venise estime que les procédures actuelles décrites dans la loi sur le CJK et le règlement ne répondent pas pleinement à ces exigences.

38. La commission de l'Assemblée « compétente » est chargée de la sélection des candidats, y compris des étapes clés telles que la définition des exigences, l'évaluation de la conformité des candidats, la conduite des entretiens et l'établissement d'une liste restreinte de deux candidats. Toutefois, ni la loi sur le CJK ni le règlement ne précisent quelle est cette commission. Lors de sa visite à Pristina, la délégation a été informée que la procédure de sélection est menée par la commission de la législation, des mandats, des immunités, du règlement intérieur de l'Assemblée et du contrôle de l'Agence de lutte contre la corruption (ci-après, la commission). Conformément au Règlement de l'Assemblée, les groupes parlementaires doivent être représentés au sein de la commission en fonction du nombre de députés (Article 31(1)). Du point de vue de la diversité des opinions qu'il reflète, il est positif que ce comité inclue des membres de divers partis parlementaires, ce qui signifie que cet organe est formellement pluraliste.

39. Hormis la distinction entre juges et non-juges à l'article 8, les critères d'éligibilité des candidats, tels qu'ils sont déterminés par la commission de l'Assemblée en vertu de l'article 10, paragraphe 4, de la loi sur le CJK, ne sont pas explicitement définis dans la loi. Ce manque de clarté confère à la commission un pouvoir discrétionnaire important dans la définition des critères, ce qui peut potentiellement influencer la sélection des membres de le CJK. Un tel pouvoir discrétionnaire soulève des inquiétudes quant à l'indépendance de la justice. Pour y remédier, la loi sur le CJK devrait définir explicitement les conditions d'éligibilité pour garantir la présélection des meilleurs candidats, fondée sur le mérite, et leur neutralité politique<sup>36</sup>.

40. En outre, les procédures actuelles ne prévoient aucune contribution d'experts au cours du processus de sélection, qu'il s'agisse d'associations professionnelles d'avocats, d'écoles de droit

<sup>34</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)005](#), Table ronde internationale - "Une nouvelle conception des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains" - Conclusions générales, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#), France - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphe 28.

<sup>35</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 42, et [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo - Avis sur les suites données aux précédents avis concernant les amendements à la loi sur le Conseil des Procureurs du Kosovo, paragraphe 41.

<sup>36</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 47.

ou d'organisations de la société civile. Lors des réunions à Pristina, les associations professionnelles et les organisations de la société civile ont indiqué qu'elles n'avaient pas été consultées au cours de la procédure de sélection au sein de la commission. Pour résoudre ces problèmes, il conviendrait d'inscrire dans la loi des dispositions relatives à la contribution des experts. Une autre solution consisterait à introduire des amendements législatifs prévoyant que des organismes tels que l'ordre des avocats, les universités et les organisations de la société civile soient impliqués dans la nomination des candidats à élire par la commission et, par la suite, par l'Assemblée nationale<sup>37</sup>.

41. Contrairement aux dispositions du règlement concernant l'élection des membres élus par le pouvoir judiciaire, la Commission de Venise observe qu'il n'existe aucune disposition visant à assurer une représentation équilibrée des genres parmi les membres du Conseil de la magistrature élus par l'Assemblée. A cet égard, et alors que l'article 8(2) de la loi sur le Conseil de la magistrature prescrit que les membres du Conseil doivent refléter les principes de l'égalité des genres dans la République du Kosovo, la Commission de Venise a été informée que dans la composition actuelle du Conseil de la magistrature, sur les 11 membres siégeant, seuls trois sont des femmes. Par conséquent, et comme souligné ci-dessus, la Commission de Venise recommande d'introduire un mécanisme pour garantir une composition équilibrée entre les genres pour les membres élus par l'Assemblée dans la loi sur le CJK.

42. Comme souligné ci-dessus, la Commission de Venise est également d'avis que le caractère multiethnique du CJK ne devrait pas être atteint par des quotas ethniques.

43. Comme la Commission de Venise l'a déjà recommandé dans son avis sur le CPK, l'Assemblée devrait être en mesure de choisir parmi un nombre suffisamment important de candidats pour réduire les risques d'influence politique excessive dans le processus de sélection<sup>38</sup>. La Commission réitère donc son conseil selon lequel il serait utile de ne pas limiter le nombre de candidats à deux par poste mais de donner à l'Assemblée plus de noms parmi lesquels choisir.

44. Au sein de l'Assemblée, les membres du CJK sont élus à la majorité des voix exprimées par les députés présents et votants, conformément à l'article 10, paragraphe 9, de la loi sur le CJK. En outre, l'article 10(9) de la loi sur le CJK stipule que si aucun des deux candidats n'obtient la majorité des voix, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est considéré comme élu au second tour. Les normes internationales préconisent un consensus plus large, qui devrait être obtenu par une majorité qualifiée, telle que les deux tiers ou les trois cinquièmes de tous les membres de l'Assemblée<sup>39</sup>. La Commission de Venise a noté que l'exigence d'une majorité absolue, contrairement à la majorité simple, est acceptable, car il s'agit du niveau le plus bas de majorité qualifiée<sup>40</sup>. Dans le système kosovar, néanmoins, le mécanisme de la majorité absolue prévu par la loi sur le CJK pour le premier tour est rendu inefficace si les candidats soutenus uniquement par le parti au pouvoir peuvent être élus à la majorité simple au second tour<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 32 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, paragraphe 39 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 47.

<sup>38</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo - Avis sur les suites données aux précédents avis concernant les amendements à la loi sur le Conseil des Procureurs du Kosovo, paragraphe 12

<sup>39</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, paragraphe 13.

<sup>40</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 41.

<sup>41</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, paragraphe 15. Voir des préoccupations similaires dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)031](#), Pologne - Avis sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur le Conseil

Comme cela crée un risque de politisation, la Commission de Venise recommande donc que les membres laïcs du CJK soient toujours élus à la majorité absolue des voix à l'Assemblée.

45. En raison du risque de blocage dans la nomination des membres du CJK lorsque la majorité absolue est requise, la Commission de Venise de plus recommande l'adoption d'un mécanisme anti-blocage à invoquer si l'Assemblée ne parvient pas à élire de nouveaux membres<sup>42</sup>. Ce scénario n'est pas seulement une possibilité abstraite, puisque lors de la visite à Pristina la délégation de la Commission de Venise a été informée que la nomination de deux membres du Conseil de la justice et de l'égalité par l'Assemblée était toujours en suspens. Une option que les autorités kosovares pourraient envisager est de prolonger le mandat des membres qui siègent déjà au CJK par *intérim* jusqu'à l'élection d'un nouveau membre laïc<sup>43</sup>. L'attribution de la compétence de nomination des candidats à une autre institution de l'État, neutre, après plusieurs votes positifs au Parlement, a également été choisie comme mécanisme anti-blocage dans d'autres pays<sup>44</sup>. Une autre option serait de procéder à un tirage au sort parmi les candidats éligibles proposés à l'Assemblée<sup>45</sup>. Dans le cas du Kosovo, la Commission note que le tirage au sort est un mécanisme qui était prescrit par le Règlement du 2105 sur l'élection des membres du Conseil judiciaire du Kosovo issus du pouvoir judiciaire (articles 8(4) et 9(5)). En conséquence, la Commission de Venise estime que, si l'Assemblée ne parvient pas à élire un membre non professionnel à la majorité absolue, la sélection pourrait être déterminée par un tirage au sort parmi les candidats proposés par la commission, plutôt qu'à la majorité simple. Si ce processus devait durer plus longtemps que le mandat du membre laïc à remplacer, celui-ci pourrait rester au sein du CJK en tant que membre *intérimaire* jusqu'à l'élection d'un nouveau membre laïc.

### 3. Durée, résiliation, licenciement et procédures disciplinaires

46. Le principe de l'inamovibilité des titulaires de fonctions en général, et des membres des conseils judiciaires en particulier, est crucial et découle des principes de l'État de droit et de l'indépendance de la justice<sup>46</sup>. Compte tenu de ce principe, il est essentiel de préciser tous les motifs substantiels possibles de cessation des fonctions, de révocation et de procédures disciplinaires et d'introduire des garanties procédurales adéquates dans les procédures engagées contre les membres du CJK<sup>47</sup>.

47. L'article 12, paragraphe 1, de la loi sur le Conseil de la magistrature établit que les membres ont un mandat unique, non renouvelable, de cinq ans. Les articles 10, paragraphe 10, et 19, paragraphe 3, de la loi sur le CJK régissent la révocation de ses membres, en stipulant qu'ils peuvent être révoqués sur proposition de la Commission de l'Assemblée ou du CJK lui-même, respectivement, par un vote à la majorité. Dans le cas d'une révocation par le CJK, la procédure spécifique est décrite à l'article 13, paragraphe 2, qui stipule explicitement que la révocation ne peut avoir lieu qu'après l'émission d'une mesure disciplinaire par le CJK. Selon la lettre de la loi, toute mesure disciplinaire semble suffire comme motif de révocation. La Commission de Venise

---

national de Justice; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, paragraphe 22.

<sup>42</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, paragraphe 19.

<sup>43</sup> Voir une proposition similaire dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, paragraphe 28.

<sup>44</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphe 27. Alors que cette solution motiverait les parlementaires à atteindre la majorité nécessaire pour la nomination des membres non professionnels, sa mise en œuvre au Kosovo nécessiterait une modification de la Constitution.

<sup>45</sup> Voir une proposition similaire dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, paragraphe 35.

<sup>46</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne - Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, paragraphe 57.

<sup>47</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 59.

rappelle que la cessation anticipée du mandat d'un membre du Conseil devrait toujours être liée à un *acte répréhensible* clairement *identifiable* ou à un manquement à ses devoirs et devrait satisfaire à l'exigence de proportionnalité. Pour garantir la proportionnalité et préserver l'indépendance judiciaire, la Commission de Venise recommande de modifier la loi afin d'introduire une gradation des fautes disciplinaires, en distinguant les différents degrés de gravité et leurs conséquences correspondantes, et de ne prévoir la révocation que pour les fautes d'une gravité considérable<sup>48</sup>.

48. Comme l'a déjà déclaré la Commission de Venise, la loi devrait établir des motifs clairs et limités pour les actions disciplinaires<sup>49</sup>. À cet égard, la Commission de Venise est préoccupée par l'absence de dispositions claires sur les infractions disciplinaires et les procédures dans la loi sur le CJK, l'article 19 déléguant cette question aux règles internes du Conseil. Tandis qu'un règlement distinct pourrait régir certains aspects plus détaillés de la suspension et de la révocation, il serait préférable que le cadre juridique énonce au moins les principes généraux sur les procédures disciplinaires. En outre, les juges nommés au CJK devraient bénéficier des mêmes garanties que celles accordées aux juges exerçant des fonctions juridictionnelles et les membres non judiciaires devraient bénéficier d'une protection équivalente<sup>50</sup>.

49. Par ailleurs, la Commission de Venise note que le comité disciplinaire prévu à l'article 19.2 est composé uniquement de juges, ce qui pourrait soulever un risque de corporatisme. Pour atténuer ce risque, il pourrait être souhaitable que le comité reflète la composition générale du CJK<sup>51</sup>. En ce qui concerne la majorité de vote des deux tiers de la plénière, étant donné la composition du CJK dominée par les juges et dans l'intérêt d'une participation effective des membres judiciaires et non judiciaires, il doit être assuré que les décisions disciplinaires ne soient pas adoptées exclusivement par les voix de l'un de ces groupes<sup>52</sup>. La Commission de Venise recommande donc de renforcer les dispositions de la loi sur le Conseil de la magistrature en établissant des procédures et des critères disciplinaires clairs, en garantissant une composition pluraliste du comité disciplinaire et en exigeant de larges majorités.

50. Outre les mesures disciplinaires, l'article 13, paragraphe 1.3, prévoit qu'il est mis fin au mandat d'un membre en cas d'absence répétée aux activités du CJK pendant plus de trois mois. Cette disposition ne semble pas prendre en compte de cas où l'absence peut être justifiée. En même temps, compte tenu de la composition incomplète du CJK et de l'utilisation potentielle de l'absentéisme comme stratégie d'obstruction, comme cela a été le cas au sein du CPK, trois mois semblent être une période très longue pendant laquelle il peut être permis de ne pas assister aux

---

<sup>48</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphe 33.

<sup>49</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, para. 59. Voir également paragraphe 63 et note de bas de page 76.

<sup>50</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphe 55. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)009](#), Bosnie-Herzégovine - Avis intérimaire sur les suites données aux avis précédents sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, paragraphe 28.

<sup>51</sup> Voir, pour les procédures disciplinaires des juges, Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)044](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements au code judiciaire, paragraphe 35 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)024](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et État de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 19.

<sup>52</sup> Voir, pour les procédures disciplinaires des juges, [CDL-AD\(2023\)045](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le document conceptuel concernant la réforme de la commission d'éthique et de discipline de l'assemblée générale des juges, [CDL-AD\(2022\)019](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (système judiciaire), paragraphe 49. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)044](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements au code judiciaire, paragraphe 42.

activités du Conseil, en particulier pour les membres siégeant à plein temps (à savoir, le président, le vice-président et les présidents du Comité des questions normatives et de l'administration des tribunaux, ainsi que le président du Comité d'évaluation de la performance)<sup>53</sup>. La Commission de Venise recommande donc de revoir la période pendant laquelle un membre qui ne participe pas aux activités du CJK peut voir son mandat prendre fin, en prévoyant des périodes flexibles pour les membres qui ne travaillent pas à temps plein et pour les absences justifiées, ce qui devrait être clairement énoncé dans la loi.

51. Enfin, la révocation des membres élus par l'Assemblée est décidée par l'Assemblée à la majorité des voix de tous les députés (article 10, paragraphe 10). L'existence d'une corrélation entre la révocation par l'Assemblée prévue par l'article 10(10) et la révocation pour une violation disciplinaire qui doit être décidée par le CJK lui-même, prévue par l'article 19, ou/et à la révocation du mandat d'un membre en raison de l'absence répétée aux activités du CJK pendant plus de trois mois en vertu de l'article 13(1.3) n'est pas claire<sup>54</sup>. Au cours des réunions à Pristina et des échanges de suivi avec les autorités, la délégation a été informée que le CJK peut engager la procédure et mener l'enquête pour tous les membres du CJK, mais que la révocation finale des membres élus par l'Assemblée doit être décidée par l'Assemblée elle-même, soit sur la base de la proposition du CJK (après avoir mené l'enquête), soit de sa propre initiative, par l'intermédiaire de la commission compétente. La Commission de Venise réitère ses conclusions dans l'avis sur les projets d'amendements à la loi sur le CPK selon lesquelles « les membres [...] ne devraient pas être « destitués » simplement parce que la majorité parlementaire ou leurs collègues désapprouvent les décisions qu'ils prennent »<sup>55</sup>. Selon les normes internationales, « les membres non judiciaires devraient bénéficier de la même protection que les membres judiciaires, notamment en ce qui concerne l'inamovibilité et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation, ce qui constitue une condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil »<sup>56</sup>. En outre, toute différence de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires devrait être dûment justifiée<sup>57</sup>. Dans le cas du Kosovo, il y a une raison supplémentaire de préoccupation car, avec les dispositions actuelles, il peut y avoir des différences de traitement entre les membres judiciaires élus par leurs pairs et les juges nommés par l'Assemblée. Par conséquent, la Commission de Venise recommande qu'il incombe au CJK de vérifier et de justifier l'existence de circonstances pouvant justifier la perte de mandat d'un membre nommé par l'Assemblée en vertu des articles 13(1.3) et 19, mais que l'autorité de décider de la révocation d'un tel membre doit rester exclusivement à cette dernière. La différence de traitement entre les membres nommés par l'Assemblée par rapport à ceux représentant le pouvoir judiciaire serait justifiée en raison de la différence de leurs mandats respectifs.

## **B. Mandat et fonctionnement du CJK**

52. L'article 108, paragraphe 1, de la Constitution charge le Conseil supérieur de la magistrature de veiller à l'indépendance et à l'impartialité du système judiciaire. Cela est conforme à la mission d'un conseil judiciaire qui consiste à « protéger l'indépendance du système judiciaire et des juges individuels et à garantir en même temps l'efficacité et la qualité

---

<sup>53</sup> Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)043](#), Kosovo - Avis sur les suites données aux précédents avis concernant les amendements à la loi sur le Conseil des Procureurs du Kosovo, para. 66.

<sup>54</sup> Voir des préoccupations similaires dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphes 53 and 54.

<sup>55</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)051](#), Kosovo - Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, paragraphe 54.

<sup>56</sup> CCJE, [Avis N° 24 \(2021\)](#) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphes 37 et 38.

<sup>57</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas - Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, paragraphes 55 et 56.

de la justice telles que définies à l'article 6 de la CEDH afin de renforcer la confiance du public dans le système judiciaire »<sup>58</sup>.

## 1. Attributions et compétences

53. L'article 7 de la loi sur le Conseil de la magistrature définit un large éventail d'attributions et de compétences du Conseil, qui sont communes à la plupart des conseils supérieurs de la magistrature dans les systèmes qui disposent de ces organes. Le CJK est chargé d'un large éventail de fonctions, notamment l'administration des tribunaux, la nomination des juges, les transferts, les promotions et les questions disciplinaires, comme le prévoit l'article 108 de la Constitution. Il garantit l'indépendance judiciaire, le professionnalisme et la diversité ethnique et de genre dans les tribunaux du Kosovo. En outre, le CJK supervise l'organisation, la gestion et l'administration du pouvoir judiciaire, contrôle les critères de recrutement et procède à des inspections judiciaires. Elle gère également les budgets judiciaires, détermine le nombre de juges par juridiction et recommande la création de nouveaux tribunaux. Si la loi sur le CJK ne présente pas de lacunes importantes dans son mandat, elle manque de clarté et de structure, car toutes les fonctions sont énumérées dans un article unique et non organisé, sans regroupement ni catégorisation appropriés. La Commission de Venise recommande donc de modifier l'article 7 pour en assurer la clarté et la structure.

54. Les projets d'amendements introduisent quelques changements liés au mandat du CJK. Les modifications concernent principalement l'évaluation des performances des juges et des présidents des tribunaux. La loi ne prévoit ni les critères, ni la procédure, ni les niveaux d'évaluation des performances, qui sont définis par la loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs<sup>59</sup>.

55. L'article 3 du projet de loi, qui modifie l'article 27 de la loi sur le Conseil de la magistrature, établit que le comité d'évaluation des performances du Conseil de la magistrature est composé uniquement de juges, à savoir sept juges, dont quatre de la Cour suprême et trois de la cour d'appel ou des juridictions équivalentes. Compte tenu du déséquilibre actuel dans la composition du CJK, la Commission de Venise recommande que le Comité d'évaluation des performances soit doté d'une composition mixte et pluraliste afin d'atténuer le risque de corporatisme, y compris avec des membres laïcs du KJC ou d'autres professionnels qualifiés, qui devraient être nommés sur la base de critères clairs<sup>60</sup>.

56. L'article 3 du projet de loi introduit également l'article 27A, qui établit des comités d'évaluation des performances pour les présidents des tribunaux. Contrairement au Comité général d'évaluation des performances, le comité prévu à l'article 27A est composé de cinq membres du Conseil de la magistrature, ce qui permettrait d'inclure des membres n'appartenant pas à la magistrature. Lors de ses réunions à Pristina et des échanges de suivi, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'actuellement le Comité d'évaluation des présidents de la Cour peut déjà inclure des membres du Conseil qui ne sont pas juges, sur la base de l'article 4(2) du Règlement relatif à l'évaluation des performances des présidents de la Cour et des juges de surveillance. La Commission de Venise se félicite que cette composition soit désormais possible au niveau de la loi sur le CJK, mais recommande que le projet de loi sur le CJK soit

<sup>58</sup> [Avis N°10 \(2007\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, recommandation A.b). Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Turquie - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 76.

<sup>59</sup> Voir Venise Commission, [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo - Avis sur 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 sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphes 25-39.

<sup>60</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)031](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit sur le projet d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant les évaluations des juges), paragraphes 21 et 26. Voir aussi [CDL-AD\(2014\)007](#), Arménie - Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie.

modifié afin de garantir expressément une telle composition pluraliste dans les Comités d'évaluation des performances pour les présidents de tribunaux.

57. L'article 5 du projet de loi modifie l'article 30 de la loi sur le CJK afin de ramener le mandat des présidents de tribunaux et des juges de surveillance de cinq à quatre ans, ce qui permet une réélection pour un second mandat. Bien que cette réduction présente un risque potentiel pour l'indépendance des titulaires, les interlocuteurs à Pristina ont exprimé leur soutien à ce changement en raison du système actuel et du nombre limité de juges, qui nécessite que tous les juges assument ces rôles, même s'ils n'excellent pas tous dans les fonctions de gestion.

## **2. Transparence des réunions et des procédures décisionnelles du CJK**

58. Les réunions du CJK, comme le stipule l'article 14 de la loi sur le CJK, sont généralement ouvertes au public, l'ordre du jour étant publié au moins 48 heures à l'avance. La transparence est également assurée par l'article 14, paragraphe 7, qui prévoit la publication des décisions et des politiques sur le site web officiel du CJK. Si la législation prévoit le caractère public des réunions du Conseil, elle contient également certaines exceptions pour les sessions à huis clos. Selon l'article 14(3) de la loi sur le CJK, le Conseil peut tenir des réunions à huis clos avec l'accord de la majorité de ses membres dans des circonstances spécifiques, telles que les questions liées aux secrets d'État, aux questions de personnel, aux évaluations des performances ou aux informations commerciales sensibles. La Commission de Venise observe que, conformément à la loi, les réunions au cours desquelles le Conseil prend une décision disciplinaire définitive à l'encontre d'un juge ne peuvent se tenir à *huis clos*. Dans ce contexte, il note que les infractions disciplinaires devraient être incluses dans la liste des exceptions, étant donné les principes distincts, leur nature et les conséquences qu'elles impliquent. La publicité obligatoire prévue par la loi peut risquer de causer un préjudice excessif à la fois à l'institution et au juge concerné par les procédures, en manquant d'effets préventifs et en créant des problèmes d'interprétation concernant les décisions finales rendues. La Commission de Venise recommande donc de modifier la loi sur le CJK afin d'assurer que des dérogations au principe de publicité soient permises pour les audiences disciplinaires et les décisions finales. Cependant, cela ne devrait pas exclure la possibilité de rendre la décision publique si l'autorité de jugement le juge approprié.

59. L'article 15 de la loi sur le Conseil de la magistrature stipule que le Conseil requiert un quorum de neuf membres pour prendre des décisions. Les décisions sont prises à la majorité simple. Cela signifie que, dans la pratique, une décision au sein du CJK peut être prise avec seulement cinq votes favorables, ce qui permet potentiellement d'obtenir des résultats basés soit uniquement sur le soutien des membres élus par le pouvoir judiciaire, soit sur celui des membres élus par l'Assemblée, sans prendre dûment en considération les perspectives de l'autre groupe. L'exigence actuelle pour le quorum et d'une majorité simple pour prendre des décisions semble inadéquate compte tenu de la composition déséquilibrée du Conseil, et il est suggéré de mettre en œuvre une majorité qualifiée pour la prise des décisions importantes afin d'assurer une approche plus pluraliste. La Commission de Venise conseille à l'Assemblée du Kosovo d'établir des règles qui ne permettent ni aux juges élus par leurs pairs ni aux membres non professionnels de gouverner seuls, tout en excluant la possibilité de bloquer les réunions. Une « majorité spéciale » empêchant les juges ou les membres non professionnels de gouverner seuls pourrait être envisagée, au moins pour les décisions les plus importantes, avec un mécanisme anti-blocage. Les paramètres spécifiques de ces majorités et du mécanisme anti-blocage devraient être définis par le législateur en concertation avec les principales parties prenantes et les partenaires internationaux.

60. L'absence de dispositions relatives aux blocages dans les cas où le quorum n'est pas atteint, ce qui pourrait se produire si tous les sièges du CJK n'ont pas été occupés (comme c'est le cas actuellement), est également préoccupante. Bien qu'aucune situation spécifique de blocage n'ait été signalée au sein du CJK, le risque de blocage de la prise des décisions du CJK demeure une possibilité. En outre, l'article 15 ne prévoit pas de mécanisme permettant de résoudre les cas

d'égalité des voix, et il serait prudent d'introduire une disposition accordant au président une voix prépondérante dans de tels cas. Il est recommandé de modifier la loi sur le CJK afin d'y inclure des dispositions relatives aux blocages ou aux votes à égalité.

### C. Structure du CJK

61. L'organisation d'un conseil de justice dépend des conditions et du choix de chaque système judiciaire national. Plusieurs solutions sont possibles et chaque système judiciaire adopte celle qui est la mieux adaptée à sa situation<sup>61</sup>.

62. Le CJK élit son président et son vice-président parmi les juges membres pour un mandat non renouvelable de trois ans (article 11(1) de la loi sur le CJK). Certaines normes internationales, comme celles du CCJE, préconisent l'élection d'un juge à la présidence du Conseil<sup>62</sup>. Néanmoins, la composition actuelle du CJK, associée à la composition de certains comités, favorise fortement les juges, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'équilibre et au pluralisme. La Commission de Venise a déjà critiqué l'obligation pour un juge d'exercer la fonction de président, mettant en garde contre les tendances corporatistes<sup>63</sup>. Compte tenu de la composition actuelle du CJK, et en l'absence d'une réforme constitutionnelle garantissant que tous les membres élus par l'Assemblée sont des membres non-juges, la Commission de Venise recommande de confier soit la présidence ou la vice-présidence du CJK à un membre laïc afin d'accroître la légitimité démocratique et la crédibilité auprès du public ou, à défaut, d'introduire un système de rotation pour la présidence du CJK entre les membres juges et les membres non-juges.

63. Conformément à l'article 16 du CJK, le Conseil dispose de plusieurs comités permanents, chargés respectivement des questions normatives, de l'évaluation du travail des juges, de l'administration des tribunaux, du budget, des finances et du personnel, et de la formation. Cet article autorise la création de comités supplémentaires en cas de besoin. L'article 16 prévoit expressément que chaque comité est présidé par un membre du Conseil pour garantir un contrôle direct. La subséquente délégation des fonctions et des responsabilités est uniquement régie par des règlements complémentaires et il n'existe pas de critères d'éligibilité explicites. La Commission considère que, compte tenu de la nature critique de ces comités dans la sauvegarde de l'indépendance judiciaire, la disposition susmentionnée gagnerait à être formulée plus clairement ou à établir des conditions minimales d'éligibilité.

64. Conformément à l'article 6 du projet de loi (modifiant l'article 36 de la loi sur le CJK), l'Unité d'inspection et de vérification a un double mandat. Premièrement, elle soutient la conduite des contrôles d'intégrité des juges, tels que décrits dans le projet de loi sur le recrutement, l'évaluation des performances, le contrôle de l'intégrité et le statut des juges et des procureurs (projets d'articles 27 à 29)<sup>64</sup>. Deuxièmement, elle est responsable des contrôles d'intégrité des agents de vérification au sein de l'Unité d'inspection et de vérification (voire l'article 36(4) modifié de la loi

---

<sup>61</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 92.

<sup>62</sup> [Avis N°10 \(2007\)](#) sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphe 33. Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye - Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, paragraphe 99.

<sup>63</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)024](#), Monténégro - Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, paragraphe 22 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Bulgarie - Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, paragraphe 71 ; Commission de Venise, [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 », paragraphe 66 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macédoine du Nord - Avis relatif au projet de loi sur le Conseil de la magistrature, paragraphe 12.

<sup>64</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)010](#), Kosovo - Avis sur 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 sur le projet de loi modifiant la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, paragraphes 40-51.

sur le CJK). La Commission de Venise a souligné la nécessité d'un cadre juridique et réglementaire solide pour ces unités de vérification<sup>65</sup>. Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'affiner ces dispositions. Le paragraphe 3 devrait spécifier les exigences professionnelles minimales pour les membres de l'Unité d'inspection et de vérification, en particulier compte tenu de son mandat en matière d'indépendance judiciaire, de recrutement, de performance et de questions disciplinaires. De même, le paragraphe 4 bénéficierait de l'ajout de principes plus clairs régissant les procédures de vérification. La Commission de Venise recommande donc de renforcer l'article 36 de la loi sur le CJK, en introduisant des critères de nomination explicites et des exigences professionnelles pour les membres de l'Unité d'inspection et de vérification et en définissant des principes plus clairs régissant ces procédures de vérification.

#### **D. Commentaires sur certaines autres dispositions et sur le processus législatif**

65. À la lumière des conclusions et recommandations susmentionnées, la Commission de Venise souligne l'importance de l'adhésion aux principes de l'État de droit dans le processus de rédaction législative. L'enchevêtrement de lois, de règlements et de règles pourrait compromettre l'obligation de mettre en œuvre la loi ainsi que sa prévisibilité, pierres angulaires du principe de légalité<sup>66</sup>. La Commission de Venise a fait valoir qu'« un système législatif ambigu et complexe, impénétrable pour les personnes extérieures, pourrait constituer un obstacle à une telle mise en œuvre »<sup>67</sup>. Bien qu'aucune des parties prenantes consultées à Pristina n'ait exprimé de préoccupations à ce sujet, certaines dispositions gagneraient à être clarifiées et reformulées. Il a déjà été mentionné que l'article 7, qui énumère les fonctions du CJK, manque d'une structure totalement cohérente. Plus important encore, l'article 8, paragraphes 3 et 4, de la loi sur le Conseil de la magistrature, qui reprend les articles 108, paragraphes 9 et 10, de la Constitution, ne concerne pas les membres judiciaires du Conseil, mais plutôt des postes judiciaires spécifiques réservés aux communautés non majoritaires au sein du système judiciaire. L'article 9, paragraphe 1.6, semble mal placé, car il concerne les procédures de révocation plutôt que les fonctions incompatibles et fait double emploi avec l'article 9, paragraphe 2. La relation entre le pouvoir de révocation des membres par l'Assemblée en vertu de l'article 10(10) et l'autorité du CJK de révoquer pour violations disciplinaires (article 19) ou absentéisme (article 13(1.3)) reste floue. Enfin, l'article 36 de la loi sur le CJK présente une ambiguïté en ce qui concerne les procédures d'intégrité. L'article 36(1.3) concerne les enquêtes administratives pour le contrôle de l'intégrité des juges et des candidats, alors que l'article 36(4) prévoit un contrôle de l'intégrité pour les agents de vérification au sein de l'Unité d'inspection et de vérification, ce qui nécessite une procédure distincte devant être réglementée par un acte sous-juridique. La Commission de Venise recommande donc une révision approfondie de la loi sur le CJK afin d'en améliorer la clarté et la structure.

66. Du point de vue du droit constitutionnel, il convient également de noter que de nombreux interlocuteurs ont semblé accepter que même des questions importantes soient réglementées par des règlements adoptés par le Conseil de la magistrature. Cette délégation du pouvoir réglementaire est considérée justifiée par la nécessité d'une certaine souplesse et par les difficultés liées à la modification de la législation formelle. Toutefois, les normes juridiques doivent respecter les principes de sécurité juridique et de prévisibilité. Elles doivent être rédigées de manière intelligible et formulées avec suffisamment de prévisibilité et de clarté pour permettre aux personnes physiques et morales de régler leur conduite en conformité avec les exigences de la loi<sup>68</sup>. La Commission de Venise, par conséquent, recommande d'établir des fondements clairs dans la loi, offrant ainsi des garanties suffisantes pour la légitimité démocratique des règles

<sup>65</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, paragraphe 67.

<sup>66</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.A.7.

<sup>67</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)025](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques, paragraphe 11.

<sup>68</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.B.3.i et paragraphe 58.

de procédure, en particulier pour les dispositions régissant l'élection des membres judiciaires et non judiciaires du CJK, les procédures disciplinaires pour les membres du CJK, sur les fonctions et responsabilités des différents comités du Conseil de la magistrature, ainsi que sur la composition et les procédures de l'Unité d'inspection et de vérification.

67. Enfin, en vertu de la Liste des critères de l'Etat de droit de la Commission de Venise, le processus d'élaboration des lois doit être « transparent, responsable, inclusif et démocratique »<sup>69</sup>. Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution<sup>70</sup>. 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 leurs observations écrites, le ministère de la Justice a souligné avoir garanti un processus d'élaboration transparent et inclusif, comprenant plusieurs cycles de consultations : le 1er mai 2024, le projet de loi a été soumis 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 pour consultation publique. La transparence et l'inclusivité dont ont fait preuve les autorités sont à saluer. Par ailleurs, 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 révisions supplémentaires après l'achèvement des consultations en juillet 2024. La Commission reconnaît les efforts du ministère de la Justice pour garantir la transparence et invite les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts afin d'assurer une participation efficace 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 aux étapes ultérieures du processus législatif.

#### **IV. Conclusion**

68. À la demande du ministre de la Justice du Kosovo, la Commission de Venise a évalué la loi sur le CJK et ses projets d'amendements, en se concentrant sur son mandat, sa composition et l'élection de ses membres, ainsi que sur sa structure et ses méthodes de travail.

69. La Commission de Venise note que le système judiciaire du Kosovo a fait des efforts significatifs pour améliorer son fonctionnement. Elle se félicite des récentes améliorations apportées au fonctionnement et à la transparence du CJK. Au cours des échanges qui ont eu lieu à Pristina, les parties prenantes ont exprimé une perception positive des travaux du CJK, reconnaissant les avancées substantielles réalisées ces dernières années et les progrès accomplis en matière de nominations judiciaires fondées sur le mérite, qui renforcent considérablement la crédibilité du système judiciaire. En outre, la numérisation des procédures judiciaires a également accru la transparence, et des consultations approfondies ont été menées pour chaque acte sous-juridique.

70. Nonobstant ce qui précède, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

- Les six membres du CJK nommés par l'Assemblée devraient être véritablement laïcs. Dans l'attente d'une réforme de la Constitution sur ce point, la loi devrait prévoir qu'au moins trois membres laïcs soient choisis parmi les « utilisateurs » du système judiciaire, par exemple des avocats, des procureurs, des notaires, des universitaires et des

---

<sup>69</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, II.A.5. Dans le cas du Kosovo, l'importance du respect de ces paramètres a déjà été soulevée par la Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)025](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques, paragraphe 16.

<sup>70</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, II.A.5.iv.

membres de la société civile. En outre, la loi devrait établir des critères d'éligibilité spécifiques pour ces nominations.

- Les procédures de sélection des membres du CJK devraient être inscrites dans la loi, avec des critères clairs pour la sélection des candidats, et prescrire une participation suffisante d'experts.
- Les procédures d'élection des membres du corps judiciaire par leurs pairs devraient garantir qu'ils agissent dans l'intérêt de l'ensemble du corps judiciaire et être détaillées dans la loi.
- Les membres non professionnels de l'Assemblée devraient toujours être élus à la majorité qualifiée, en prévoyant un mécanisme anti-blocage qui ne décourage pas les négociations politiques plus larges, telles que le tirage au sort.
- Un mécanisme pour garantir une composition équilibrée entre les genres pour les membres du CJK, tant pour les juges élus par leurs pairs que pour les membres non professionnels élus par l'Assemblée.
- Les procédures disciplinaires devraient être clairement définies dans la loi sur le CJK, en précisant les motifs limités de mesures disciplinaires et de révocation. Afin d'atténuer le risque de corporatisme, le comité disciplinaire devrait refléter la composition du CJK, et de larges majorités, y compris des membres judiciaires et non judiciaires, devraient être assurées dans toutes les décisions disciplinaires. Les motifs substantiels de révocation devraient être explicitement définis, avec des garanties procédurales adéquates dans les procédures de révocation.
- En l'absence d'une réforme constitutionnelle renforçant l'équilibre et le pluralisme parmi les membres du CJK, la présidence ou la vice-présidence du CJK devraient de préférence être confiées à un membre laïc ou, du moins, la présidence devrait être attribuée selon un système de rotation entre membres judiciaires et non judiciaires. Une « majorité spéciale » empêchant les membres judiciaires ou laïcs de gouverner seuls devrait être envisagée, au moins pour les décisions les plus importantes, combinée avec un mécanisme anti-blocage. Une disposition accordant au président une voix prépondérante devrait être envisagée pour résoudre les cas d'égalité des voix.
- L'article 36 de la loi sur le CJK devrait introduire des critères de nomination explicites et des exigences professionnelles pour les membres de l'unité d'inspection et de vérification et fournir des principes plus clairs régissant ces procédures de vérification.

71. La Commission de Venise souligne la nécessité de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité en établissant une base législative claire pour ces règles essentielles au niveau de la loi sur le CJK.

72. La Commission de Venise invite également les autorités kosovares à réfléchir au fait que certaines de ses recommandations ne peuvent être mises en œuvre car elles sont régies par la Constitution et que, par conséquent, toute modification de ces dispositions devrait se faire par le biais d'un amendement constitutionnel. La Commission de Venise se tient prête à fournir une assistance en cas de besoin.

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