



Strasbourg, 12 octobre 2022

**CDL(2022)037**

Avis No. 1088/2022

Or. Engl.  
(GID)

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

**TRADUCTION PRELIMINAIRE**

**SERBIE**

**PROJET D'AVIS**

**SUR LES TROIS PROJETS DE LOI  
VISANT A METTRE EN ŒUVRE LES RECENTS AMENDEMENTS  
CONSTITUTIONNELS SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE**

**Sur la base des commentaires de**

**Mme Regina KIENER (Membre, Suisse)  
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)  
M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)  
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et procédure d'adoption des projets de loi .....	3
III.	Analyse .....	4
A.	Aperçu général de la réforme judiciaire en cours .....	4
B.	Le projet de loi sur l'organisation des tribunaux .....	5
1.	Le rôle du ministère de la justice dans l'administration des tribunaux .....	5
2.	Structure interne des tribunaux et rôle des présidents de tribunaux.....	6
3.	Autres questions.....	7
C.	Le projet de loi sur les juges .....	9
1.	Dispositions générales .....	9
2.	Nominations judiciaires.....	9
3.	Incompatibilités.....	10
4.	Violations disciplinaires et responsabilité civile .....	11
5.	Procédures disciplinaires et de licenciement .....	13
6.	Évaluations.....	14
7.	Âge de la retraite .....	15
D.	Le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges.....	15
1.	Composition .....	15
2.	Cessation des fonctions des membres du Conseil supérieur des juges.....	17
3.	Quorum et majorités pour la prise de décision.....	18
4.	Autonomie budgétaire du Conseil supérieur des juges .....	18
IV.	Conclusion s.....	19

Draft-protected

## I. Introduction

1. Par lettre du 12 septembre 2022, la ministre de la Justice de Serbie, Mme Maja Popović, a demandé un avis à la Commission de Venise sur un paquet législatif composé de cinq projets de loi visant à mettre en œuvre les récents amendements constitutionnels.
2. Le présent avis porte sur les trois projets de loi relatifs au pouvoir judiciaire : le projet de loi sur l'organisation des tribunaux, le projet de loi sur les juges et le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges (voir CDL-REF(2022)040, CDL-REF(2022)041 et CDL-REF(2022)042 en conséquence). Les deux projets de loi relatifs au ministère public, le projet de loi sur le ministère public et le projet de loi sur le Conseil supérieur des procureurs, feront l'objet d'un avis distinct.
3. Mme Regina Kiener (membre, Suisse), M. Martin Kuijer (membre suppléant, Pays-Bas), M. Jean-Claude Scholsem (membre suppléant, Belgique) et M. Kaarlo Tuori (président honoraire, Finlande) ont été les rapporteurs de cet avis. Les 29 et 30 septembre 2022, les rapporteurs, assistés de M. G. Dikov du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec le ministre de la Justice, des membres de l'Assemblée nationale, des juges, des membres du Conseil supérieur des juges, des experts juridiques et quelques représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au Ministère de la Justice pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des trois projets de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 29 et 30 septembre 2022. [Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission \*\*\* le \*\*\* 2022]. [Après un échange de vues avec \*\*\*,] il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa \*\*\* session plénière (Venise, \*\*\* 2022).

## II. Contexte et procédure d'adoption des projets de loi

6. Depuis 2007, la Commission de Venise a émis plusieurs avis sur l'organisation du système judiciaire serbe.<sup>1</sup> La réforme judiciaire globale a abouti aux projets d'amendements constitutionnels, qui ont été analysés dans les deux avis de la Commission de Venise émis en 2021.<sup>2</sup> Les amendements constitutionnels ont été adoptés par référendum en janvier 2022 et promulgués par l'Assemblée nationale en février 2022 (voir CDL-REF(2021)085).
7. En mars et avril 2022, le ministère de la Justice a consulté les principales parties prenantes - représentants du Conseil supérieur des juges (CSJ, ou "le Conseil"), du Conseil supérieur des procureurs (CSP), du Président de la Cour suprême de cassation, du Procureur général, des représentants des associations professionnelles de juges et de procureurs, des avocats et du

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)004, Avis sur la Constitution de Serbie, CDL-AD(2008)006, Avis sur le projet de loi sur le Haut Conseil judiciaire de la République de Serbie, CDL-AD(2008)007, Avis sur les projets de loi sur les juges et l'organisation des tribunaux de la République de Serbie, CDL-AD(2009)022, Avis sur les règles de procédure concernant les critères et les normes d'évaluation de la qualification, CDL-AD(2009)023, Avis sur le projet de critères et de normes pour l'élection des juges et des présidents de tribunaux de Serbie ; Compétence et valeur des candidats aux fonctions de procureur de la République de Serbie, CDL-AD(2011)015, Avis provisoire sur les projets de décisions du Haut Conseil judiciaire et du Conseil du ministère public sur la mise en œuvre des lois sur les amendements aux lois sur les juges et sur le ministère public de Serbie, CDL-AD(2013)005, Avis sur les projets d'amendements aux lois sur le pouvoir judiciaire de Serbie, CDL-AD(2013)006, Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public de Serbie, CDL-AD(2014)029, Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature de Serbie, CDL-AD(2018)011, Serbie - Avis sur les projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles sur le pouvoir judiciaire.

<sup>2</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, et CDL-AD(2021)048, Serbie - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire

monde universitaire. En avril 2022, deux groupes de travail de composition mixte ont été créés. En juillet 2022, les deux groupes de travail ont mené des consultations en ligne avec les rapporteurs de la Commission de Venise. En septembre 2022, les deux groupes de travail ont finalisé les textes des cinq projets de loi et les ont publiés sur le site Internet du ministère.<sup>3</sup> Le 12 septembre 2022, le ministre de la Justice a demandé un avis à la Commission de Venise sur ces cinq projets de loi.

8. Comme l'ont compris les rapporteurs, les membres des groupes de travail issus des rangs des avocats en exercice, du monde universitaire et de la société civile ont été sélectionnés par le ministère. Le Barreau en tant qu'institution n'a pas été formellement impliqué dans la préparation du paquet législatif. En outre, lors des réunions en ligne, certains partis politiques se sont plaints de n'avoir reçu les projets de loi que vers la fin du mois de septembre, ce qui les a empêchés de préparer leurs contributions.

9. La Commission est consciente de cette critique. Toutefois, le processus de rédaction jusqu'en septembre était essentiellement un processus *interne* dont la responsabilité incombe au ministère. La composition des groupes de travail a permis de garantir un processus suffisamment inclusif. Un effort considérable a été nécessaire pour élaborer ces projets de loi dans un délai relativement court. Le volumineux paquet législatif n'a été publié que le 12 septembre, ce qui explique que certains des interlocuteurs n'aient pas eu suffisamment de temps pour l'étudier avant de rencontrer les rapporteurs.

10. Compte tenu de la nature cardinale du paquet législatif, la Commission de Venise encourage les autorités serbes à poursuivre dans le même esprit d'inclusion et de transparence. Un temps suffisant devrait être alloué à des consultations publiques appropriées dans les mois à venir : les contributions des institutions compétentes et des autres parties prenantes devraient être recueillies et analysées avant un vote parlementaire sur les projets de loi.

11. Les trois projets de loi sont volumineux et couvrent un large éventail de questions, importantes et moins importantes pour le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire et pour garantir l'indépendance de la justice. En raison des contraintes de temps, la Commission de Venise se limitera à aborder certaines questions clés. Si l'avis reste silencieux sur d'autres éléments des trois projets de loi, cela ne signifie pas que la Commission de Venise les approuve ni qu'elle ne les soulèvera pas à un stade ultérieur.

### **III. Analyse**

#### **A. Aperçu général de la réforme judiciaire en cours**

12. Comme souligné dans l'avis de novembre 2021 sur la réforme constitutionnelle en Serbie, les récents amendements constitutionnels ont le potentiel d'apporter des changements positifs significatifs au système judiciaire serbe.<sup>4</sup> La Commission de Venise observe que les autorités serbes ont investi des efforts considérables dans la préparation du paquet législatif : les projets de loi sont généralement bien structurés, clairement rédigés et couvrent tous les points essentiels qui doivent être couverts. Toutefois, la Commission de Venise tient à souligner que la réussite de la réforme judiciaire ne dépend pas uniquement de ces amendements législatifs : pour garantir un système judiciaire indépendant, tourné vers l'avenir et jouissant d'une bonne réputation, il est crucial qu'un cadre juridique solide soit accompagné des mesures non législatives décrites ci-dessous.

---

<sup>3</sup> Il convient toutefois de noter que les projets de loi examinés dans le présent avis ne sont pas exactement les mêmes que ceux sur lesquels le groupe de travail s'est mis d'accord. La responsabilité finale des projets de loi incombe au ministre de la Justice, qui sera également politiquement responsable de la défense des projets au Parlement et de l'obtention d'une majorité politique pour les faire adopter.

<sup>4</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)048, Serbie - Avis urgent sur les projets révisés d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire, paragraphe 46

13. Comme cela a été expliqué aux rapporteurs, la Serbie compte déjà de nombreux postes vacants dans le système judiciaire, et de nombreux autres juges chevronnés vont prendre leur retraite de manière imminente. Ce problème est exacerbé par le manque d'intérêt des diplômés des facultés de droit pour une carrière judiciaire. Ce "fossé générationnel" risque d'être difficile à combler et de devenir le problème endémique du système judiciaire serbe dans les années à venir, même si les projets de loi parviennent à accroître l'indépendance des juges et l'efficacité de la gouvernance judiciaire.

14. Pour attirer de jeunes juges dans le système, il faudra peut-être allouer des moyens budgétaires suffisants au système judiciaire pour résoudre le problème des salaires relativement modestes des juges, ainsi que régler les salaires et les pensions des juges dans la loi elle-même afin de garantir leur niveau approprié et leur indexation régulière. Ce problème a été souligné par de nombreux interlocuteurs lors des réunions en ligne.

15. Un autre problème général, qui ne peut être résolu par les seules modifications législatives, est l'organisation strictement hiérarchique du pouvoir judiciaire, avec une forte notion de supervision, une hiérarchie entre les tribunaux supérieurs et les tribunaux inférieurs, et de multiples formes d'évaluations et de contrôles. Un tel modèle se retrouve dans certaines juridictions européennes. Chaque mécanisme particulier d'évaluation ou de contrôle, pris isolément, n'est pas nécessairement critiquable. Cependant, l'effet cumulatif de tous ces mécanismes pourrait affecter l'attractivité de la profession judiciaire pour les jeunes juges.

16. Dans les sections suivantes, la Commission de Venise fera certaines suggestions spécifiques sur la manière de rendre ce système moins lourd et moins bureaucratique, mais ces modifications législatives devraient s'accompagner d'un changement de la culture juridique au sein du pouvoir judiciaire. L'indépendance judiciaire implique également un certain degré de liberté et de discrétion, et les nouveautés en matière de jurisprudence sont un moyen d'améliorer et de perfectionner le droit.

## **B. Le projet de loi sur l'organisation des tribunaux<sup>5</sup>**

### **1. Le rôle du ministère de la justice dans l'administration des tribunaux**

17. Dans le cadre du projet de loi proposé, les tâches du ministère de la justice (ci-après "le ministère") dans la gouvernance du système judiciaire ont été généralement réduites, ou du moins délimitées par rapport aux tâches du CSJ. Cette évolution est positive. De nombreux interlocuteurs ont fait valoir que le projet de loi apporte une clarté indispensable. Toutefois, dans le cadre du projet de loi, le ministère conserverait certains pouvoirs importants, et la ligne de démarcation entre la gestion administrative et la gestion matérielle des processus judiciaires ne serait pas toujours visible.

18. L'article 73 définit les "tâches de l'administration judiciaire" qui sont réparties entre le CSJ et le ministère. Certaines des tâches du ministère sont bien décrites et concernent l'entretien des bâtiments, des équipements et des systèmes informatiques, la sécurité des tribunaux, etc. ce qui ne pose pas de problème. D'autres tâches sont partagées entre le ministère et le CSJ. Les compétences les plus problématiques du ministère dans ce domaine sont les suivantes.

19. Tout d'abord, le ministère publie les règles de procédure des tribunaux (voir article 76), après un "avis" (et non le consentement) du CSJ. Il semble que le ministère puisse ignorer l'avis du CSJ. Comme les règles de procédure (voir article 76) couvrent certains domaines qui sont au cœur de l'activité judiciaire, cette répartition des responsabilités devrait être reconsidérée.

---

<sup>5</sup> Dans chaque section, le terme "projet de loi" fait référence au projet de loi spécifique examiné dans cette section, sauf disposition contraire spécifique.

20. Deuxièmement, le ministère et le CSJ sont "responsables de la supervision de la mise en œuvre des règles de procédure des tribunaux", dans leurs domaines respectifs. Plus particulièrement, le ministère et le CSJ superviseront le traitement des affaires dans les délais légaux et les mesures prises concernant les "plaintes et pétitions". Le rôle du ministère dans ces deux domaines n'est pas tout à fait clair. Le projet de loi devrait spécifier plus clairement ce qui se passe si les deux organes - le ministère et le CSJ - ne sont pas d'accord sur un aspect particulier qui relève de leur supervision conjointe. En outre, le ministère ne devrait pas être impliqué dans l'examen des "plaintes" (voir plus loin, dans la sous-section consacrée à l'examen des procédures disciplinaires dans le cadre du projet de loi sur les juges, paragraphes 59 et suivants).

21. D'autres compétences du ministère dans le domaine de la gouvernance judiciaire sont également préoccupantes. Par exemple, la compétence de donner "l'accord sur le règlement relatif à l'organisation interne et à la systématisation des emplois dans les tribunaux" (mentionnée à l'article 73) et la compétence d'approuver le nombre d'employés des tribunaux (prévue à l'article 59) affectent l'autonomie des tribunaux, notamment dans la gestion de leurs ressources humaines et la définition de leur organigramme. Il est naturel que la décision finale sur l'allocation de ressources budgétaires (limitées) au système judiciaire revienne au Parlement (qui adopte le budget consolidé de l'État sur proposition du gouvernement). Le Conseil supérieur des juges peut participer à ce processus en soumettant au gouvernement une proposition pour le budget du système judiciaire. Quant à l'utilisation de ces ressources (à savoir s'il est nécessaire d'avoir plus de juges ou plus de personnel d'appui aux tribunaux, plus de technologies de l'information, etc. La Commission de Venise invite les rédacteurs à revoir ces dispositions afin de renforcer l'autonomie budgétaire des tribunaux.

22. L'une des compétences du ministère définies à l'article 73 est de "nommer et révoquer les experts judiciaires et les interprètes". Il n'est pas rare en Europe que le ministère soit chargé de veiller à la qualité de ces professionnels, mais le *choix* des experts et des interprètes dans des affaires judiciaires spécifiques devrait évidemment relever des juges eux-mêmes. Le projet de loi doit être clair sur ce point.

23. En vertu de l'article 73, dernier paragraphe, les actes d'administration judiciaire qui "menacent l'indépendance des juges" peuvent être "annulés dans le cadre d'un litige administratif". Il est entendu qu'une révision par un tribunal administratif est disponible contre certaines décisions de la CSJ et du ministère liées à l'administration judiciaire en vertu de l'article 73. Cependant, il n'est pas clair si les juges ou les présidents des tribunaux concernés peuvent déclencher un tel contrôle et si un tel contrôle serait disponible dans les situations de responsabilité partagée entre le ministère et le CSJ. En outre, il est nécessaire d'expliquer quels sont les actes qui peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs et ceux qui peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle (conformément aux Articles 17, 74 et 83 paragraphe 3 du projet de loi sur les juges - voir ci-dessous).

## **2. Structure interne des tribunaux et rôle des présidents de tribunaux**

24. En vertu de l'article 22 du projet de loi sur les juges (analysé ci-dessous), le juge ne peut être tenu d'expliquer ses décisions à qui que ce soit, y compris aux présidents des tribunaux. De même, il convient de noter que les présidents des tribunaux n'ont aucun pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des affaires spécifiques : les affaires sont réparties entre les juges de manière aléatoire (voir l'article 7 du projet de loi sur l'organisation des tribunaux et l'article 24 de la loi sur les juges). Ces aspects sont positifs.

25. En même temps, la Commission est frappée par les compétences très larges des présidents de tribunaux. Selon l'article 53, les présidents des tribunaux gèrent l'administration des tribunaux. La description de l'"administration des tribunaux" à l'article 52 du projet de loi sur l'organisation

des tribunaux montre à quel point les pouvoirs des présidents des tribunaux dans le système judiciaire serbe sont étendus en pratique. L'article 52 lu conjointement avec l'article 53 donne l'impression que les présidents des tribunaux sont responsables de l'exécution de toutes sortes de tâches, dont certaines sont directement liées au processus de traitement des affaires (répartition de la charge de travail entre les départements, interaction avec les huissiers de justice, garantie du bon fonctionnement du système d'aide juridique, etc.), tandis que d'autres sont de nature plus administrative (garantie du bon fonctionnement du système informatique, gestion des palais de justice, etc.) L'article 73, analysé ci-dessus, décrit également les "tâches d'administration judiciaire" qui sont accomplies par le ministère. Certaines de ces tâches (voir paragraphe 4) semblent se recouper avec les tâches des présidents de tribunaux. Il est nécessaire de délimiter plus clairement le rôle des présidents des tribunaux et celui du ministère dans la gestion quotidienne des affaires judiciaires, afin d'éviter toute ambiguïté et tout chevauchement ou conflit de compétences. En outre, l'étendue de certains pouvoirs des présidents de tribunaux devrait être mieux expliquée. Il s'agit en particulier de l'article 36 qui donne au président du tribunal le pouvoir de "déterminer le calendrier des activités du tribunal". Si cela inclut le pouvoir de définir les critères d'attribution des affaires ou des catégories d'affaires, cela devrait être expliqué dans le projet de loi et certaines limites à ce pouvoir devraient être introduites, afin de ne pas annuler l'effet positif de la règle générale de distribution aléatoire des affaires (voir paragraphe 24 ci-dessus).

26. En tout état de cause, en vertu du projet de loi, les présidents des tribunaux disposent de pouvoirs considérables dans les domaines liés à l'organisation du travail de leurs tribunaux. Compte tenu de ces pouvoirs étendus, il convient de saluer le fait que la nomination des présidents de tribunaux sera de la compétence exclusive du Conseil autonome. Il est également essentiel que les présidents des tribunaux reçoivent la formation managériale nécessaire pour les aider à assumer leurs nouvelles responsabilités.

27. En vertu de l'article 55 du projet de loi, les présidents des tribunaux sont organisés de manière hiérarchique, les présidents des tribunaux supérieurs supervisant les performances des présidents des tribunaux inférieurs. La nature exacte de la "supervision" d'un président d'une juridiction supérieure à l'égard d'un président de juridiction inférieure n'est pas claire. Le projet de loi n'énumère ni ne décrit la nature exacte de ces pouvoirs de supervision.<sup>6</sup> Une telle structure hiérarchique peut être potentiellement dangereuse pour l'indépendance judiciaire interne, si ces pouvoirs de supervision sont utilisés de manière abusive pour influencer les décisions dans des cas individuels (cf. "application des règlements" au paragraphe 2). Tout contrôle lié à la substance ou à l'exactitude procédurale des décisions rendues par les juges dans le processus de jugement des affaires devrait être réalisé par le mécanisme ordinaire d'appel, et non en référence au pouvoir de "supervision" du président, défini de manière large. La portée de l'article 55 du projet de loi devrait être clarifiée en conséquence.

### **3. Autres questions**

28. L'article 8 interdit toute "influence indue" sur les juges. Il est nécessaire de mieux expliquer ce concept. Il semble regrouper de manière problématique l'influence exercée par d'autres branches du gouvernement, les médias et la société civile, ainsi que les particuliers. L'"influence indue" ne devrait pas couvrir le comportement légitime des parties (comme les plaidoiries, les appels, etc.) ou les discussions au sein des collèges judiciaires, ainsi que l'exercice légitime de la liberté d'expression (comme les interviews que peuvent donner les représentants des parties, les discussions publiques sur l'affaire et même la critique des décisions judiciaires). Une partie

---

<sup>66</sup> Mais voir l'article 87 du projet de loi sur les juges qui prévoit, au para. 1 point 20, que "le manquement injustifié du président du tribunal à agir conformément aux mesures adoptées au cours du contrôle" est considéré comme une faute disciplinaire, même si le projet de loi sur l'organisation des tribunaux ne précise pas quelles "mesures" un président de tribunal supérieur peut prescrire et pour quels motifs.

de la tâche des médias en tant que gardiens du public consiste à couvrir de manière critique les procédures judiciaires.

29. L'article 10 du projet de loi prévoit un mécanisme de plaintes, mais il n'est pas clair à qui ces plaintes peuvent être soumises, par qui (par exemple, si elles peuvent être déposées par le procureur ou par un expert participant à l'affaire) et avec quelle conséquence. La relation entre, d'une part, un tel mécanisme de plainte et, d'autre part, les voies de recours et les procédures disciplinaires habituelles n'est pas non plus claire.

30. L'article 11 para. 3 du projet de loi stipule que les tribunaux fournissent aux "organes de la République de Serbie" des documents et des dossiers. La portée de cette disposition n'est pas claire et, en tout état de cause, l'applicabilité de cette disposition ne devrait pas s'étendre aux documents et dossiers relatifs à des affaires judiciaires en cours. Un tribunal ne devrait pas non plus être obligé de remettre aux autorités exécutives tous les documents d'un dossier judiciaire relatif à une affaire close.

31. L'article 32 donne à la Cour suprême le pouvoir d'assurer l'uniformité de la jurisprudence des juridictions inférieures. Il n'est pas tout à fait clair si la Cour suprême exerce cette fonction dans le cadre de l'examen d'affaires individuelles, ce qui est une fonction normale d'une instance judiciaire suprême, ou en rendant des décisions abstraites sur la manière dont certaines dispositions légales doivent être interprétées. L'article 45 prévoit que chaque département de la Cour suprême peut convoquer une session pour discuter de la jurisprudence incohérente des chambres et adopter des "avis juridiques" qui sont "contraignants pour toutes les chambres composant les départements". Cette procédure implique que lors de ces sessions, les départements de la Cour suprême sont habilités à rendre des décisions abstraites, qui ressemblent à des règlements administratifs. Un tel modèle a déjà été critiqué par la Commission de Venise,<sup>7</sup>, comme impliquant un pouvoir législatif.

32. L'article 26 régit les sessions conjointes des cours d'appel qui sont chargées de la tâche d'"harmonisation de la jurisprudence" (voir la dernière phrase de cet article). En effet, les cours d'appel peuvent informer la Cour suprême des lacunes de la législation qu'elles connaissent toutes. La Commission souligne que ces séances communes ne doivent pas entraîner des décisions qui entravent l'indépendance judiciaire. La compétence pour assurer l'application uniforme de la loi devrait être réservée à la Cour suprême, conformément à l'article 32.

33. A titre de remarque générale, la Commission de Venise note que l'impératif d'"assurer l'uniformité" imprègne le texte tant du projet de loi sur l'organisation des tribunaux que du projet de loi sur les juges. A la lumière des observations générales du paragraphe 15 ci-dessus, les dispositions relatives à l'évaluation du travail du juge (voir l'article 36 de la loi sur les juges) devraient clairement stipuler que l'exercice raisonnable (et raisonné) du pouvoir judiciaire discrétionnaire dans l'interprétation des preuves, de la législation et de la jurisprudence des juridictions supérieures ne devrait donner lieu à aucune responsabilité, et que d'éventuelles interprétations divergentes ne devraient pas entraver la carrière du juge, même lorsque le jugement est ultérieurement annulé en appel. Dans tout système judiciaire, il devrait y avoir suffisamment de place pour l'originalité et les jugements divergents.

34. Les articles 71 et 75 du projet de loi stipulent le contenu des dossiers personnels du personnel des tribunaux et des juges qui sont conservés par les tribunaux. Le stockage de certaines données est assez courant dans d'autres juridictions et peut également s'expliquer sous l'angle de la lutte contre la corruption. Il est bienvenu que les juges aient le droit de consulter leur dossier personnel et de se plaindre de son contenu auprès du CSJ, mais ce droit devrait

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2016)025, Avis conjoint avalisé sur le projet de loi " sur l'introduction d'amendements et de changements à la Constitution " de la République kirghize, paras. 68 et 69

également être étendu au personnel des tribunaux, et l'article 71 devrait être modifié en conséquence.

## **C. Le projet de loi sur les juges**

### **1. Dispositions générales**

35. La partie introductive du projet de loi sur les juges contient plusieurs dispositions déclaratoires, telles que le devoir du juge de "préserver la confiance" dans son indépendance et son impartialité et d'adhérer au code d'éthique (voir article 4). Il n'est pas clair si ces obligations sont toujours assorties de sanctions et si oui, lesquelles.

36. L'article 5 garantit un salaire adéquat aux juges mais ne prévoit aucune garantie pour la réalisation de ce principe. Comme cela a été expliqué aux rapporteurs lors des réunions en ligne, les salaires des juges en Serbie sont assez modestes. Le chapitre II.6 du projet de loi comprend des dispositions très complexes et détaillées sur le salaire des juges. En fin de compte, cependant, le niveau des salaires est laissé à la charge du budget annuel, la loi sur les juges n'offrant aucune garantie, si ce n'est une explication des différents coefficients appliqués en fonction du niveau et de l'ancienneté des juges et d'autres facteurs. La Commission de Venise rappelle l'importance de salaires appropriés tant du point de vue de l'attractivité de la carrière judiciaire que de la prévention de la corruption. Différentes techniques peuvent être utilisées dans la loi pour garantir la stabilité et le niveau approprié des salaires des juges (comme la comparaison du niveau des salaires avec le salaire moyen dans le pays, ou avec les salaires des branches exécutives ou législatives, par exemple).

### **2. Nominations judiciaires**

37. La section III du projet de loi (articles 48 et suivants) traite de la nomination des juges et définit les critères d'éligibilité pour devenir juge. Les normes européennes et internationales exigent que les nominations judiciaires soient fondées sur des critères de sélection objectifs, transparents et non discriminatoires, qui peuvent porter sur des exigences formelles (nationalité, âge minimum, qualifications, expérience professionnelle, etc.), et sur des compétences professionnelles et humaines, plus difficiles à définir de manière exhaustive. Dans l'ensemble, le projet de loi répond à ces critères. Certains des termes utilisés par le projet de loi - tels que "mérite" - peuvent sembler assez larges. Toutefois, le législateur a tenté de préciser cette notion à l'article 50 et, en tout état de cause, la valeur se mesure en fonction d'éléments tels que le caractère, le jugement, l'accessibilité, les aptitudes à la communication, l'efficacité à produire des jugements, etc. Ces critères se prêtent rarement à une définition précise. En outre, les rapporteurs ont été informés que la notion de "mérite" est une notion courante en droit serbe.<sup>8</sup> Dans ces conditions, l'utilisation de ce critère pour la nomination d'un juge peut être tolérée, à condition que l'organe qui décide de la nomination soit suffisamment indépendant, impartial et que ses membres aient une expérience professionnelle et personnelle suffisante pour évaluer la "valeur" d'un candidat.

38. L'organe de nomination des juges professionnels est le CSJ (article 59). La composition du CSJ sera analysée ci-dessous, dans la section consacrée au projet de loi sur le CSJ, mais, dans l'ensemble, on peut lui faire confiance pour évaluer la "valeur" des candidats aux postes judiciaires.

---

<sup>8</sup> Ainsi, la notion de "valeur" apparaît dans le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges, article 44 : "La valeur implique des qualités morales que le membre du Conseil doit posséder et un comportement conforme à ces qualités. Les qualités morales sont : l'honnêteté, la conscience, l'équité, la dignité, la persévérance et l'exemplarité. Un comportement conforme à ces caractéristiques implique la sauvegarde de la réputation du Conseil et du pouvoir judiciaire dans l'exercice de la fonction et au-delà, la conscience de la responsabilité sociale, le maintien de l'indépendance, de l'impartialité, de l'intégrité et de la dignité dans l'exercice de la fonction et au-delà, et le souci de préserver la confiance dans le travail et l'autorité du Conseil et du pouvoir judiciaire en public."

39. Certaines règles relatives à la procédure de nomination méritent d'être saluées. Ainsi, l'article 52 contient une disposition bienvenue selon laquelle, lors de la sélection des juges, il doit être tenu compte d'une "représentation appropriée des membres des minorités nationales et de la connaissance de la terminologie juridique professionnelle dans la langue de la minorité nationale qui est utilisée officiellement dans le tribunal".

40. Il est également bienvenu qu'un recours judiciaire soit prévu contre une décision relative à l'élection à une fonction judiciaire (article 60). Dans l'exercice de son contrôle en appel, la cour devrait agir avec déférence envers le CSJ<sup>9</sup> et vérifier en premier lieu si la procédure de nomination a été suivie, les critères d'éligibilité formels respectés, etc. Quant aux éléments plus subjectifs (comme, encore une fois, la "valeur" du candidat), l'instance d'appel devrait respecter le pouvoir discrétionnaire du CSJ auquel la Constitution a explicitement confié le pouvoir de sélectionner les juges.

41. L'article 88 du projet de loi régit la procédure de nomination des juges non professionnels. Il stipule que le Conseil nomme des juges non professionnels sur proposition du ministre. Cette disposition est critiquable : dans le système serbe, les juges non professionnels participent au jugement au même titre que les juges professionnels, et la Commission de Venise ne voit pas pourquoi leur nomination ne devrait pas suivre la même procédure (avec quelques modifications liées à leurs compétences professionnelles) que celle qui s'applique à la nomination des juges professionnels.

### 3. Incompatibilités

42. L'article 31 du projet de loi énumère les fonctions qui sont incompatibles avec la fonction judiciaire. L'idée générale de la disposition est conforme à des dispositions similaires dans d'autres juridictions. Les juges ne devraient pas se mettre dans une position où leur indépendance ou leur impartialité pourrait être mise en doute. Cela justifie les règles nationales sur l'incompatibilité de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions et c'est également une raison pour laquelle de nombreux États restreignent les activités politiques des juges.<sup>10</sup> Toutefois, cette disposition peut encore être améliorée.

43. Ainsi, le projet de loi devrait exclure *toute possibilité pour* un juge d'occuper une quelconque fonction dans l'exécutif. Les mots "si une loi n'en dispose pas autrement" à l'article 31 impliquent que le juge peut occuper en même temps un autre emploi public, ce qui est, en principe, inadmissible.

44. L'interdiction pour le juge d'"agir politiquement d'une autre manière" est trop large car elle pourrait s'étendre à la participation à des conférences publiques ou à d'autres réunions sur des questions politiques, voire à l'acte de voter lui-même. Seules l'exercice d'une fonction politique ou l'adhésion à un parti politique peuvent être définies comme incompatibles avec la fonction de juge. En effet, certaines formes manifestes d'engagement politique fort peuvent être considérées comme problématiques lors de l'évaluation de la "valeur" d'un candidat à la magistrature. Comme l'explique le rapport de la Commission de Venise sur la liberté d'expression des juges, il n'existe pas de modèle unique de réglementation des activités politiques des juges.<sup>11</sup> De même, un tel engagement politique pourrait constituer une violation du "devoir de réserve" général et entraîner

---

<sup>9</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)019, Arménie - Avis sur le projet de code judiciaire, para. 151, et, avant cela, Commission de Venise CDL-AD(2015)037, Premier avis sur le projet d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, para. 92. Dans l'avis arménien, cela a été dit dans le contexte des procédures disciplinaires contre les juges, mais la même approche est applicable *a fortiori* dans le domaine des nominations judiciaires.

<sup>10</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, para. 62.

<sup>11</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2015)018, Rapport sur la liberté d'expression des juges, paragraphe 82.

l'imposition d'une responsabilité disciplinaire. Toutefois, un tel comportement ne devrait pas être interprété comme une exigence d'incompatibilité. La même remarque s'applique au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges qui, à l'article 15, paragraphe 2, interdit aux membres du Conseil d'"agir politiquement".

45. Le projet de loi contient également une "clause parapluie" qui est utilisée au paragraphe 2 et qui interdit aux juges d'exercer d'autres fonctions, même non rémunérées, qui peuvent être contraires à la dignité, à la réputation et à l'indépendance d'un juge. Là encore, cette formule peut sembler trop large, et le législateur pourrait envisager de la supprimer. D'autre part, le projet de loi confie la détermination de ces activités au Comité d'éthique du Conseil (voir également l'article 15 de la loi sur le Conseil supérieur des juges). Il serait probablement judicieux de confier au Comité d'éthique non seulement la tâche d'élaborer des règles générales sur l'incompatibilité, mais aussi de jouer un rôle consultatif pour les juges qui hésitent à accepter ou non une fonction particulière en dehors du système judiciaire.<sup>12</sup>

46. Enfin, la Commission de Venise note que la liste des incompatibilités de l'article 91 concernant les juges non professionnels est très maigre et formulée de manière vague, en comparaison avec l'article 31 (concernant les juges professionnels). La Commission de Venise comprend que les juges non professionnels ne sont pas employés à plein temps et qu'il est donc naturel qu'ils puissent avoir d'autres emplois de jour. Cependant, certaines occupations sont toujours incompatibles avec une fonction judiciaire, qu'il s'agisse d'une fonction de juge non professionnel ou de juge professionnel (par exemple, être procureur ou agent de la force publique exclut la fonction de juge non professionnel). L'article 91 pourrait être complété pour mentionner ces cas d'incompatibilité évidents pour les juges non professionnels.

#### **4. Violations disciplinaires et responsabilité civile**

47. Le Conseil consultatif des juges européens a déclaré qu'il ne pense pas qu'il soit possible de spécifier en termes précis ou détaillés, au niveau européen, la nature de toutes les fautes susceptibles d'entraîner des procédures disciplinaires.<sup>13</sup> Une telle codification des fautes professionnelles devrait être effectuée au niveau national. Dans de nombreux pays européens, les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges sont définis en termes plutôt généraux.<sup>14</sup> À titre d'exception, en Italie, la loi fournit une liste exhaustive de trente-sept violations disciplinaires différentes concernant le comportement des juges, tant dans leur fonction qu'en dehors de celle-ci.

48. Le principe 5.1 de la Charte européenne sur le statut des juges indique que les motifs donnant lieu à une sanction disciplinaire doivent être "expressément définis". Un message similaire peut être discerné dans l'arrêt *Oleksandr Volkov c. Ukraine* de 2013 de la Cour européenne des droits de l'homme (la CEDH).<sup>15</sup> Toutefois, le raisonnement de la CEDH dans cet arrêt implique que l'imprécision de certaines dispositions législatives peut être compensée par les lignes directrices et la pratique établissant une interprétation cohérente et restrictive de ces notions (ce qui n'était pas le cas dans la législation ukrainienne de l'époque).

49. L'article 97 du projet de loi utilise les deux techniques : il énumère quelques exemples très spécifiques (par exemple, la non-participation injustifiée à des programmes de formation obligatoires) ainsi que des notions plutôt vagues (par exemple, l'"atteinte grave à la dignité du tribunal"). Dans une certaine mesure, il est inévitable qu'un législateur utilise des formules

<sup>12</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)013, République du Kazakhstan - Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire, paragraphe. 44

<sup>13</sup> CCJE-GT (2002) 7, p. 32.

<sup>14</sup> " Judicial Independence in Transition ", Seibert-Fohr, Anja (ed.) ; [Max Planck Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht], Beiträge zum Ausländischen Öffentliches Recht und Völkerrecht ; vol. 233, Berlin, 2012.

<sup>15</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, 9 janvier 2013.

ouvertes afin d'assurer la flexibilité nécessaire. C'est ce qu'a reconnu précédemment la Commission de Venise.<sup>16</sup> Comme indiqué ci-dessus, le fait que la tâche d'interpréter et d'appliquer ces notions sera confiée au Conseil, qui jouit d'une autonomie et d'une expertise institutionnelles suffisantes, est également pertinent à cet égard.

50. Toutefois, la teneur générale de l'article 97 est préoccupante. La liste des infractions disciplinaires est trop large, certaines d'entre elles se chevauchent et devraient être reconsidérées (comparer les points 3, 5, 6, 7 et 8, par exemple). L'accent semble être mis de manière disproportionnée sur la sanction du juge pour divers retards dans la procédure judiciaire. La capacité d'un juge à mener une procédure judiciaire (ou certains actes de procédure) en temps voulu dépend souvent de sa charge de travail globale, de l'adéquation du personnel de soutien et/ou des installations informatiques, du comportement procédural des parties à la procédure, etc.

51. Afin de répondre à cette préoccupation, la législation serbe a souvent opté pour l'inclusion du terme "injustifiable". C'est une bonne chose, mais il convient de souligner que l'application de ces infractions disciplinaires doit être menée avec une grande prudence. Un juge individuel ne doit pas devenir la victime de déficiences structurelles (y compris de nature budgétaire) au sein de l'appareil judiciaire, et le projet de loi devrait le stipuler explicitement.

52. L'article 97 introduit la notion de "faute disciplinaire répétée" qui est considérée comme une faute grave et peut entraîner le licenciement (voir article 97, paragraphe 3, et article 69). Les concepts de fautes "graves" et "répétées" devraient être développés davantage. La gravité des infractions disciplinaires énumérées à l'article 97 est très variable. Il ne serait pas toujours proportionné de révoquer un juge s'il a été sanctionné deux fois pour des infractions mineures, ou si ces deux infractions moins graves ont été commises à un long intervalle.

53. Le projet de loi comporte deux soupapes de sécurité : (i) le principe de proportionnalité est explicitement garanti à l'article 98, paragraphe 2, et (ii) si le CSJ estime que le comportement du juge "porte gravement atteinte à la réputation ou à la confiance du public dans le système judiciaire", il peut (et non "doit") déclencher la procédure de révocation (article 99). Ainsi, même une récidive ne conduira pas nécessairement à la révocation, sauf si le Conseil établit qu'elle a causé un "préjudice grave". La Commission de Venise note également que le projet de loi prévoit une échelle de sanctions appropriée pour les infractions disciplinaires (voir article 98), ce qui constitue une garantie supplémentaire contre une utilisation disproportionnée des dispositions relatives à la responsabilité disciplinaire. Ces réserves contenues dans le projet de loi peuvent être suffisantes, à condition que les tribunaux soient habitués à l'application pratique du critère de proportionnalité et qu'il existe une jurisprudence suffisante et bien motivée sur l'application des sanctions disciplinaires.

54. Enfin, l'article 97 prévoit qu'une violation majeure du code de déontologie constitue une faute disciplinaire (article 97 para. 1 (22)). Comme il ressort de l'article 4 du projet de loi, le code de déontologie est adopté par le Conseil. Cependant, les projets de loi sont silencieux sur le contenu de ce code, ce qui autorise essentiellement le CSJ à réglementer dans ce code tout aspect de la vie et du comportement des juges. De l'avis de la Commission de Venise, si le Code d'éthique doit être utilisé comme une autorité légale pour imposer une responsabilité disciplinaire, certains principes de base du comportement éthique devraient être décrits dans la loi elle-même, tandis que le Code d'éthique pourrait les développer plus en détail.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Bulgarie - Avis sur la loi sur le système judiciaire, paragraphe 108.

<sup>17</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2015)007, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, par. 50 ; voir également CDL-AD(2016)013, République du Kazakhstan - Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire, paras. 26 et s.

55. L'article 81 introduit des motifs supplémentaires pour la révocation d'un président de tribunal. Si l'on peut se féliciter que la loi prévoit des garanties procédurales à l'article 83, certains des motifs supplémentaires mentionnés à l'article 81 sont trop larges. Ainsi, la "violation du principe d'indépendance des juges" et la "violation majeure des obligations énoncées par les dispositions régissant l'administration des tribunaux" pourraient être développées davantage dans la loi.

56. L'article 81 du projet de loi prévoit également que les présidents de tribunaux peuvent être révoqués pour "incompétence", ce qui est établi si un président reçoit une évaluation négative de ses performances. Tout d'abord, il y a une tension entre l'article 81 et l'article 40 qui ne mentionne pas qu'une évaluation négative des performances peut éventuellement conduire à la révocation d'un juge ou d'un président de tribunal. Deuxièmement, la notion même d'"incompétence" ne devrait jamais se référer aux interprétations du droit et des faits faites par le juge en statuant sur les affaires - une telle interprétation de l'"incompétence" peut effectivement empêcher toute interprétation nouvelle et non orthodoxe du droit. Le projet de loi devrait expliquer plus en détail quel type d'"incompétence" peut conduire à la révocation d'un président de tribunal, ce qui implique sa rétrogradation à un poste de juge ordinaire.

57. Il n'est pas clair si les sanctions plus légères prévues à l'article 98 s'appliquent également aux présidents des tribunaux. Il serait illogique de prévoir toute une série de sanctions pour les juges ordinaires et seulement la révocation comme sanction pour les présidents de tribunaux.

58. En plus de la responsabilité disciplinaire, le projet de loi établit une responsabilité pour les dommages causés par le juge "par un travail illégal et inapproprié" (article 7). Comme l'a indiqué précédemment la Commission de Venise, "seules les fautes commises intentionnellement, avec un abus délibéré ou, sans doute, avec une négligence grave ou répétée, devraient donner lieu à des actions et des sanctions disciplinaires, à une responsabilité pénale ou à une responsabilité civile".<sup>18</sup> Il est positif que l'article 7 précise que l'État ne peut recouvrer des dommages-intérêts auprès du juge que pour la cause "intentionnelle" de tels dommages. Il est entendu que dans les cas de négligence, ou lorsque les dommages sont dus à un dysfonctionnement général du système, il n'y a pas de responsabilité civile individuelle, mais cela pourrait également être précisé dans le projet de loi.

## 5. Procédures disciplinaires et de licenciement

59. L'article 101 stipule que toute personne peut déposer une plainte disciplinaire contre un juge auprès d'un procureur disciplinaire, qui peut ensuite porter l'affaire devant la commission disciplinaire composée de juges nommés par le CSJ. Les procédures disciplinaires menées par les procureurs et les commissions disciplinaires n'entraînent pas une éventuelle sanction de révocation. La révocation du juge ne peut être prononcée que par le CSJ, conformément à l'article 99. La procédure de révocation est prévue séparément par les articles 69 et suivants.

60. En ce qui concerne la procédure *disciplinaire*, le projet de loi prévoit toutes les garanties essentielles d'un procès équitable : le droit d'être informé et de se familiariser avec l'affaire et les documents d'accompagnement, le droit de fournir des explications et de témoigner en personne ou par l'intermédiaire d'un mandataire, le droit de demander l'ouverture de la procédure au public, le droit de faire appel d'une décision de la commission disciplinaire devant la CSJ, les délais d'ouverture et de déroulement de la procédure disciplinaire, etc. - voir les articles 101, 103, 104. La seule remarque à cet égard est que le projet de loi n'indique pas explicitement que les décisions de la commission disciplinaire doivent être motivées (cf. l'article 71 concernant les procédures de licenciement où cela est garanti). Ce point devrait être ajouté au texte.

61. En revanche, les règles de procédure relatives à la procédure de *licenciement* devant la CSJ sont moins développées. La Commission de Venise considère que les garanties procédurales

---

<sup>18</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2017)002, para. 53.

dans la procédure de licenciement doivent au moins être équivalentes à celles de la procédure disciplinaire, afin de correspondre à l'issue potentiellement plus grave de la première. La Commission de Venise estime en particulier que les délais de la procédure de licenciement sont trop courts pour permettre un véritable exercice du droit d'être entendu (voir l'article 71 qui stipule que le CSJ doit statuer sur l'affaire dans un délai de 30 jours).

62. Surtout, il existe un chevauchement dangereux entre la procédure disciplinaire (régie par les articles 100 et suivants) et la procédure de licenciement (régie par les articles 69 et suivants). Le risque existe que les mêmes faits donnent lieu à deux procédures parallèles : une procédure disciplinaire examinée par le procureur disciplinaire puis par la commission disciplinaire (avec le CSJ agissant comme instance d'appel), et une procédure de licenciement déclenchée par le président du tribunal ou par le CSJ *proprio motu*, en vertu de l'article 70. Il n'est pas clair si le CSJ, dans son rôle d'instance d'appel dans la procédure disciplinaire, peut lancer la procédure de licenciement et ordonner le licenciement. On peut se demander si le Conseil peut être en même temps l'organe qui engage la procédure de licenciement et décide de l'issue des affaires (voir l'article 99, dernier paragraphe). Une telle confusion des fonctions devrait être exclue.

63. La Commission de Venise comprend que les décisions du CSJ dans les affaires disciplinaires (lorsqu'il agit en tant qu'instance d'appel) sont définitives (voir article 105, paragraphe 3), tandis que la décision du CSJ de révoquer un juge peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle (voir article 74). Cependant, le para. 3 de l'article 105 est ambigu puisqu'il mentionne la possibilité d'un recours administratif contre les décisions du CSJ rendues dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Ce point devrait être clarifié. Il en va de même pour la relation entre les procédures disciplinaires et de licenciement d'une part et les plaintes qui peuvent être adressées aux tribunaux en vertu de l'article 10 du projet de loi sur l'organisation des tribunaux.

64. Selon le projet de loi, la révocation d'un président de tribunal est régie par des dispositions spéciales. Il n'est pas clair quelles règles (celles régissant la *révocation* du juge ou celles régissant la procédure disciplinaire) sont applicables aux présidents des tribunaux. Cela devrait être clarifié.

65. En résumé, la Commission de Venise invite les autorités à fournir un cadre procédural clair qui engloberait le mécanisme de plainte, la procédure d'imposition de sanctions disciplinaires moindres (procédure disciplinaire) et la procédure de décision de révocation d'un juge ou du président du tribunal.

## 6. Évaluations

66. Le chapitre II.4 du projet de loi traite du système d'évaluation des juges qui est mené tous les cinq ans par un comité du CSJ composé de trois "juges élus". Le comité évalue le travail des juges et des présidents des tribunaux d'instance inférieure (article 38). La Commission de Venise note que le comité d'évaluation est composé uniquement de juges. Afin d'apporter une perspective externe au processus d'évaluation, le législateur pourrait envisager d'associer des membres non professionnels aux travaux de ce comité.

67. L'article 36 décrit les règles d'évaluation, qui doivent couvrir "tous les aspects du travail du juge ou du président de la juridiction". Cette formule est trop large, car elle peut impliquer que l'exactitude des avis juridiques et des décisions de procédure des juges et d'autres aspects substantiels similaires de leur travail seraient évalués. La Commission de Venise réaffirme que l'"évaluation" de l'interprétation du droit et des faits des affaires dont le juge est saisi est la tâche du juge d'appel, et non d'une commission d'évaluation.

68. Le chapitre sur les évaluations ne précise pas de sanction pour une évaluation négative ; il apparaît cependant qu'une évaluation négative peut affecter les chances de promotion du juge

ou nécessiter une formation obligatoire (voir le dernier paragraphe de l'article 40). Les effets de l'évaluation des présidents des tribunaux sont différents : L'article 81 du projet de loi prévoit qu'un président de tribunal peut être révoqué pour "incompétence", laquelle est établie sur la base d'une évaluation négative des performances. L'article 40 ne mentionne pas qu'une évaluation négative des performances peut éventuellement conduire à la révocation du président. Ces dispositions devraient être harmonisées. Et le projet de loi devrait préciser que l'"incompétence" ne doit jamais faire référence à l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire du juge dans l'interprétation du droit et des faits des affaires dont il est saisi.

## 7. Âge de la retraite

69. L'article 67 fixe l'âge de la retraite à 65 ans pour les juges des juridictions inférieures et à 67 ans pour les juges de la Cour suprême. Étant donné qu'il existe un risque réel de "fossé générationnel" dans le système judiciaire serbe (voir ci-dessus), le législateur serbe pourrait envisager d'assouplir les dispositions relatives à la retraite. Cela dit, comme l'a souligné la Commission de Venise dans un avis sur la Pologne, toute extension de l'âge de la retraite ne devrait pas être laissée à la discrétion de l'exécutif, afin d'éviter d'éventuels abus.<sup>19</sup>

### D. Le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges

#### 1. Composition

70. L'article 7 du projet de loi sur le CSJ stipule, à la suite de l'article 151 de la Constitution, que le Conseil sera composé de 11 membres : six juges élus par leurs pairs, quatre avocats éminents élus par l'Assemblée nationale (membres non professionnels) et le Président de la Cour suprême en tant que membre de *droit*. Cette disposition répond à l'exigence de la recommandation CM/Rec(2010)12 selon laquelle "la moitié au moins des membres [d'un conseil judiciaire] devraient être des juges choisis par leurs pairs".

##### a. Membres judiciaires

71. La procédure de nomination des six membres judiciaires du Conseil est décrite en détail aux articles 25 et suivants. La transparence et le caractère détaillé des dispositions juridiques ont été salués par les différents interlocuteurs avec lesquels les rapporteurs se sont entretenus.

72. L'article 26 du projet de loi stipule que les membres judiciaires du Conseil sont élus au sein de différents types de tribunaux : un membre de la Cour suprême, un membre des cours d'appel et de la Cour administrative, un membre des tribunaux supérieurs, un membre des tribunaux de commerce et de la Cour d'appel commerciale, un membre des tribunaux de base, et un membre des tribunaux pour délits et de la Cour d'appel pour délits). Cette approche semble être conforme au principe de la représentation la plus large tel qu'il est inscrit dans l'article 151 de la Constitution serbe. La composition du conseil judiciaire implique tous les niveaux de juridiction du système judiciaire, et pas seulement le niveau supérieur de l'appareil judiciaire. La Commission de Venise rappelle que, dans son avis sur le Liban, elle recommandait d'assurer une meilleure représentation des juges des juridictions inférieures au sein du conseil judiciaire, afin de contrebalancer le modèle élitiste de gouvernance judiciaire.<sup>20</sup>

---

<sup>19</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 tribunaux ordinaires, para. 51.

<sup>20</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2022)020, Liban - Avis sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, paragraphe 47. 47

## b. Membres "laïcs"

73. L'élection des membres dites "laïcs" (ou non professionnels) est régie par les articles 43 et suivants. Ce processus a déjà fait l'objet d'une discussion approfondie dans les avis précédents de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels. Le projet de loi - conformément aux amendements constitutionnels - contient certaines caractéristiques essentielles : (1) un appel public à candidatures (article 46), (2) une présélection des candidats par le Comité du pouvoir judiciaire, (3) un vote à la majorité qualifiée à l'Assemblée nationale afin de renforcer la dépolitisation (article 50), et (4) la mise en place d'un mécanisme anti-blocage adéquat pour éviter les blocages (article 51).<sup>21</sup>

74. L'article 43 stipule qu'un candidat doit être un "juriste éminent" ayant au moins dix ans d'expérience dans la profession juridique. L'article 44 du projet de loi précise ce qui constitue un "juriste éminent".<sup>22</sup> L'article 44 contient à la fois des critères formels d'éligibilité (âge, diplôme d'études juridiques, etc.) et des critères plus subjectifs (comme l'"aptitude" à exercer la fonction de membre du Conseil). La signification de la "valeur" est développée au paragraphe 2 de l'article 44, en référence aux critères (également subjectifs) d'honnêteté, de conscience, de dignité, etc.

75. Comme souligné plus haut (paragraphe 37), la notion de "mérite" est assez vague, il est donc important de s'assurer que l'organe qui doit l'interpréter et l'appliquer est suffisamment indépendant et professionnel. Selon le projet de loi, il appartiendra à la Commission parlementaire sur le pouvoir judiciaire de sélectionner huit candidats "dignes" qui seront présentés à l'Assemblée nationale pour la sélection de quatre membres non professionnels.

76. Comme expliqué lors des réunions en ligne, la commission judiciaire est dominée par le parti au pouvoir et ses décisions sont prises à la majorité simple des voix. Il y a donc un risque que les huit candidats soient sélectionnés en fonction de la ligne du parti. Cela pourrait limiter fortement la liberté de choix de l'Assemblée nationale et aboutir à la création d'une composante laïque politiquement homogène au sein du Conseil, ce qui pourrait finalement conduire à des blocages dans le travail du CSJ (voir ci-dessous la discussion concernant les majorités décisionnelles au sein du CSJ).

77. Afin d'accroître la neutralité politique des huit candidats - et d'assurer la "représentation la plus large possible" parmi les membres non professionnels, comme l'a précédemment recommandé la Commission de Venise<sup>23</sup> - plusieurs solutions peuvent être proposées.

78. La première consiste à formuler les règles d'éligibilité de manière à renforcer la neutralité politique des candidats. Cette recommandation a été formulée dans l'avis de novembre 2021 sur les amendements constitutionnels.<sup>24</sup> L'article 15 du projet de loi va dans ce sens : il stipule que les membres de la CSJ ne peuvent pas être membres de partis politiques. Cependant, il n'est pas clair si cette condition s'applique aux *candidats* aux postes de membres qui ne sont pas encore élus, ou si elle exige seulement que les membres laïcs élus du CSJ mettent fin à leur adhésion à un parti politique.

79. Une solution plus forte peut être requise dans ce contexte. Dans une situation similaire au Monténégro, le législateur a proposé que les membres non professionnels du Conseil des procureurs ne soient pas des élus ou des membres du gouvernement *au cours des cinq*

<sup>21</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)048, para. 16

<sup>22</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, paragraphe. 69

<sup>23</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, para. 67 : "Après avoir organisé un concours public, dix candidats seront présélectionnés par la commission parlementaire responsable en tenant compte du principe de la "représentation la plus large".

<sup>24</sup> Ibid, paragraphe 25

*dernières années* précédant leur élection et qu'ils ne soient pas non plus membres de partis politiques jouant un rôle de premier plan. Les conjoints, partenaires et proches parents des politiciens étaient également inéligibles. La Commission de Venise a commenté positivement cette proposition en notant que "les nouveaux critères d'inéligibilité créent une certaine "distance de sécurité" entre les membres non professionnels et les partis politiques, ce qui pourrait rendre le [Conseil des procureurs] plus neutre politiquement".<sup>25</sup> En effet, toute règle de ce type doit être compatible avec le cadre constitutionnel, et c'est à la Cour constitutionnelle de Serbie qu'il appartient en dernier ressort de s'en assurer.

80. Une autre solution explorée dans l'avis sur le Monténégro était la nomination d'un certain nombre de membres non professionnels par la société civile ou, alternativement, une forme de vote proportionnel qui garantit que certains des membres non professionnels sont élus avec les voix de l'opposition.<sup>26</sup> Ainsi, le législateur peut envisager de revoir la procédure de vote au sein de la commission du pouvoir judiciaire afin de s'assurer que les huit candidats proposés par la commission ne sont pas politiquement homogènes. Il appartient au législateur serbe de décider laquelle de ces solutions est la plus efficace et s'inscrit dans le cadre constitutionnel du processus d'élection des membres non professionnels.

81. Un autre problème potentiel concernant les membres non professionnels est que les conditions d'incompatibilité formulées aux articles 13 et 14 sont assez strictes et excluent tout emploi parallèle, à l'exception des professeurs de droit qui ont le droit de conserver leur emploi à l'université tout en travaillant au Conseil. Un tel système rend assez difficile la recherche de candidats parmi les avocats ayant réussi, qui devraient abandonner leurs cabinets et leurs clients. La question se pose de savoir si le salaire d'un membre non professionnel du Conseil est suffisant pour compenser un tel manque à gagner. En l'état, cette règle découragerait probablement les avocats les plus performants du pays de concourir pour ces postes.

82. La participation des membres du Conseil à l'élaboration des lois, même avec l'approbation du Président (voir l'avant-dernier paragraphe de l'article 15), peut obliger les membres à prendre part à la décision sur des questions politiques, ce qui comporte un certain risque de politisation du Conseil supérieur des juges.

## **2. Cessation des fonctions des membres du Conseil supérieur des juges**

83. Les articles 54 et 56 décrivent les raisons de la cessation des fonctions et font référence à l'"indignité" comme motif de cessation. En ce qui concerne les membres *non professionnels*, la référence à l'"indignité" peut être considérée comme le corollaire logique des conditions d'éligibilité énumérées à l'article 44, bien que la Commission estime que l'"indignité" concerne bien davantage le *comportement* d'un membre du Conseil et pas tellement les *fonctions incompatibles ou les intérêts privés*. Il ne devrait être mis fin au mandat d'un membre *judiciaire* que si celui-ci est reconnu coupable d'une faute disciplinaire grave.

84. En tout état de cause, la "valeur" d'un membre est établie au moment de son élection ; la résiliation du mandat devrait être justifiée par un comportement spécifique, décrit dans la loi avec suffisamment de précision et mettant en cause le pouvoir judiciaire ou le Conseil. La même observation s'applique à la possibilité de mettre fin au mandat si un membre "ne remplit pas sa fonction de membre du Conseil conformément à la Constitution et à la loi". Cette disposition est trop vague pour être utilisée comme un motif de révocation.

---

<sup>25</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)030, Monténégro - Avis d'urgence sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le service des poursuites publiques

<sup>26</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)012, Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption, para. 39.

85. La Commission de Venise recommande également d'indiquer explicitement qu'un membre du Conseil peut être déchu de son mandat s'il s'abstient à plusieurs reprises de participer aux travaux du Conseil sans raison sérieuse et objective (comme une maladie grave, etc. ; sur ce point, voir la section suivante).

### **3. Quorum et majorités pour la prise de décision**

86. Le Conseil a un large mandat (voir l'article 17 du projet de loi), comprenant *notamment* le pouvoir d'élire les juges et les juges non professionnels, de nommer les présidents des tribunaux (y compris le président de la Cour suprême), de décider du déménagement permanent, des affectations temporaires et de la cessation des fonctions des juges, etc.<sup>27</sup>

87. Le Conseil peut prendre des décisions si au moins huit de ses membres (sur 11) sont présents lors d'une session (article 18, paragraphe 3). Ces décisions doivent être motivées (article 20, paragraphe 4) et sont soumises à un contrôle juridictionnel si elles affectent un individu (voir par exemple les articles 41 et 57). Les décisions sont adoptées "à la majorité des voix de tous les membres" (article 20, paragraphe 1), c'est-à-dire par six voix. Certaines décisions jugées d'une importance particulière requièrent huit voix : décision sur l'élection du (vice-)président du Conseil, sur la nomination et la révocation des présidents de tribunaux (y compris le président de la Cour suprême), et sur la révocation des juges ordinaires.

88. Comme expliqué aux rapporteurs, la raison d'être de la majorité spéciale de huit voix est d'éviter le corporatisme. En effet, il existe un risque que toutes les décisions du Conseil soient prises uniquement avec les voix des membres judiciaires et que les membres non professionnels n'aient pas leur mot à dire. La majorité renforcée garantit que, pour certaines décisions, les votes des membres judiciaires et des membres non professionnels seront nécessaires. D'un autre côté, ce quorum élevé et la super-majorité augmentent le risque de blocages dans le travail du CSJ.

89. La délégation a été informée par divers interlocuteurs que plus de 50 % des juges serbes prendront leur retraite dans les prochaines années. La tâche du Conseil consistant à pourvoir ces postes vacants sera donc cruciale dans les années à venir. Un blocage du travail du Conseil (en raison du quorum assez élevé pour que le Conseil puisse prendre des décisions et du risque que des membres non professionnels fassent bloc pour entraver le travail du Conseil) serait donc très problématique pour la poursuite du fonctionnement du système judiciaire.

90. Une façon de lutter contre ce comportement obstructif est de modifier l'article 54 : l'absence répétée d'un membre aux réunions du Conseil sans raisons valables devrait être un motif de résiliation de son mandat, et cela peut être décidé par une majorité simple des membres du Conseil

. En effet, le membre qui s'est abstenu à plusieurs reprises de participer aux travaux du Conseil devrait avoir une possibilité raisonnable d'expliquer les raisons de son absence et cette décision devrait être prise avec toutes les garanties procédurales nécessaires. Il est également recommandé de réduire le quorum requis (tout en maintenant la majorité renforcée pour certaines décisions importantes, comme le prévoit le projet de loi).

### **4. Autonomie budgétaire du Conseil supérieur des juges**

91. La Commission de Venise a précédemment recommandé "d'ancrer l'autonomie budgétaire du CSJ et du CSP au niveau constitutionnel".<sup>28</sup> Cette recommandation n'a pas été suivie lors de

---

<sup>27</sup> L'article 38 du projet de loi sur les juges confie la fonction d'évaluation à un comité composé de trois juges élus par le CSJ. L'article 17 para. 1 (17) peut être interprété comme impliquant que le CSJ décide directement des évaluations de performance. Ces dispositions devraient être coordonnées.

<sup>28</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, paragraphe. 111

l'adoption des amendements constitutionnels. Les articles 3 et 4 du projet de loi contiennent un règlement sur le budget du Conseil. Le CSJ prépare lui-même une proposition de budget qu'il soumet ensuite au ministre des finances, suivie de négociations en cas de désaccord. Si les négociations échouent, le ministère des finances conserve le dernier mot mais doit motiver son refus de la proposition du CSJ. Le budget est ensuite discuté et adopté par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une étape bienvenue vers une plus grande autonomie budgétaire du Conseil.

#### **IV. Conclusion s**

92. Le 12 septembre 2022, le ministre de la Justice de Serbie, Mme Maja Popović, a demandé un avis à la Commission de Venise sur cinq projets de loi visant à mettre en œuvre les récents amendements constitutionnels concernant l'organisation du pouvoir judiciaire et du ministère public. Le présent avis évalue les trois projets de loi relatifs au pouvoir judiciaire : le projet de loi sur l'organisation des tribunaux, le projet de loi sur les juges et le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges.

93. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné, les récents amendements constitutionnels sont susceptibles d'entraîner des changements positifs importants dans le système judiciaire serbe. La Commission de Venise félicite les autorités serbes pour l'effort considérable qu'elles ont investi dans la préparation du paquet législatif mettant en œuvre les amendements constitutionnels, et pour le caractère inclusif du processus de préparation du paquet législatif. Les projets de loi sont généralement bien structurés, clairement rédigés, et couvrent tous les points essentiels qui doivent être couverts. La Commission de Venise encourage les autorités serbes à poursuivre dans le même esprit d'inclusion et de transparence et à assurer des consultations publiques appropriées dans les mois à venir avant un vote parlementaire sur les projets de loi.

94. Sur le fond, la Commission de Venise observe qu'en dépit de nombreux changements positifs, le système judiciaire serbe est toujours caractérisé par un esprit hiérarchique et de multiples formes d'évaluations et de contrôles. Si l'on ajoute à cela le problème des salaires modestes des juges, cela peut nuire à l'attrait de la profession judiciaire pour les jeunes juges. Un changement de la culture juridique au sein du système judiciaire pourrait être nécessaire pour compléter les changements positifs apportés par la réforme législative en cours.

95. Les recommandations plus spécifiques adressées au législateur serbe en ce qui concerne les trois projets de loi sont les suivantes :

##### **Le projet de loi sur l'organisation des tribunaux**

- la Cour suprême devrait assurer une application cohérente de la loi en examinant les recours dans des cas individuels plutôt qu'en publiant des directives générales ;
- le pouvoir d'adopter les règles de procédure des tribunaux devrait appartenir au Conseil supérieur des juges, avec une contribution du ministère de la justice ; le pouvoir du ministère d'émettre des "critères pour déterminer le nombre de membres du personnel des tribunaux" et de donner son "consentement au règlement sur l'organisation interne et la systématisation des emplois dans les tribunaux" devrait être limité ;
- les tâches d'administration judiciaire du ministère devraient être mieux délimitées afin de ne pas faire double emploi avec les tâches des présidents de tribunaux, et les pouvoirs des présidents de tribunaux devraient être décrits avec plus de précision, notamment en ce qui concerne la répartition de la charge de travail au sein de leurs tribunaux ;
- la fonction de "supervision" d'un président d'une juridiction supérieure à l'égard d'un président d'une juridiction inférieure devrait être décrite de manière plus détaillée et cette supervision devrait être réduite au minimum ;

- la notion d'"influence indue" ne devrait pas couvrir le comportement légitime des participants à la procédure judiciaire, ainsi que l'exercice légitime de la liberté d'expression, y compris la critique publique des décisions judiciaires.

#### **Le projet de loi sur les juges**

- le ministre de la Justice ne doit pas proposer la nomination de juges non professionnels ;
- la liste des infractions disciplinaires est trop large, l'accent étant mis de manière disproportionnée sur les retards dans les procédures judiciaires ; le projet de loi devrait indiquer explicitement que les juges individuels ne devraient pas être tenus responsables des déficiences structurelles du système judiciaire ;
- les concepts d'infractions "graves" et "répétées" devraient être développés davantage, notamment afin d'exclure le licenciement en cas d'infractions mineures répétées ;
- certains principes de base du comportement éthique doivent être décrits dans la loi elle-même, tandis que le code d'éthique peut les développer plus en détail ;
- en ce qui concerne les présidents de tribunaux, le projet de loi devrait préciser la notion de "violation majeure des obligations prévues par les dispositions régissant l'administration des tribunaux" qui peut conduire à la révocation du président ;
- il existe un chevauchement dangereux entre la procédure disciplinaire et la procédure de licenciement ; il est nécessaire d'éviter toute confusion quant au rôle joué par le Conseil supérieur des juges dans ces procédures ;
- Les évaluations de performance ne devraient pas impliquer une évaluation de la "justesse" substantielle des décisions des juges ;

#### **Le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges**

- le projet de loi devrait garantir que les candidats aux postes de membres non professionnels n'ont pas de fortes affiliations politiques ; cela peut être réalisé en prévoyant des conditions d'inéligibilité plus strictes (par exemple en exigeant que les candidats n'aient pas été membres de partis politiques ou d'agents publics pendant plusieurs années précédentes) et/ou en révisant le processus de nomination des candidats ou les règles de vote pour eux au sein de la commission parlementaire pour le pouvoir judiciaire ;
- le projet de loi devrait décrire plus précisément dans quelles situations il peut être mis fin au mandat d'un membre du Conseil supérieur des juges ;
- le quorum pour la prise de décisions par le Conseil supérieur des juges devrait être réduit, sauf pour les décisions les plus importantes ; le projet de loi pourrait prévoir explicitement que l'absence de participation d'un membre aux travaux du Conseil supérieur des juges sans raison sérieuse et objective peut entraîner la fin de son mandat, et que ces décisions sont adoptées à la majorité simple.

96. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités serbes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.