



Strasbourg, le 19 décembre 2022

CDL-AD(2022)042

Avis n° 1106 / 2022

Or. angl.

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

SERBIE

AVIS

**SUR DEUX PROJETS DE LOI
METTANT EN ŒUVRE LES AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS
CONCERNANT LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 133e session plénière
(Venise 16-17 décembre 2022)**

Sur la base des commentaires de

**M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)
M. James HAMILTON (expert, ancien membre, Irlande)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise,
Finlande)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières:

I.	Introduction	3
II.	Contexte et procédure d'adoption des deux projets de loi	3
III.	Analyse	4
A.	La loi sur le Conseil supérieur des procureurs	4
1.	Composition	4
a.	Membres de droit	6
b.	Membres procureurs	7
c.	Membres non professionnels	8
d.	Évaluation globale de la composition du Conseil supérieur des procureurs ...	10
2.	Statut des membres du Conseil supérieur du des procureurs.....	10
3.	Le mandat du Conseil et sa procédure de prise de décision.....	13
a.	Le mandat du Conseil	13
b.	Procédures de prise de décision et majorités.....	14
4.	Autonomie budgétaire du Conseil supérieur des procureurs.....	16
B.	La loi sur le ministère public	16
1.	Fonctions et pouvoirs du ministère public en Serbie.....	16
2.	Autonomie du ministère public.....	18
a.	Autonomie vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif.....	18
b.	Instructions obligatoires, dévolution et transfert des affaires et des procureurs 20	
3.	Le Procureur général.....	23
a.	Élection du Procureur général.....	23
b.	Renvoi du Procureur général	24
4.	Mandat des procureurs individuels	25
a.	Nominations.....	25
b.	Responsabilité disciplinaire et révocation des procureurs	26
c.	Activités interdites et incompatibilités	28
IV.	Conclusions.....	29
A.	Le projet de loi sur le Conseil supérieur des procureurs	29
B.	Le projet de loi sur le ministère public.....	30

I. Introduction

1. Par lettre du 12 septembre 2022, la ministre serbe de la Justice Mme Maja Popović a demandé un avis de la Commission de Venise sur un paquet législatif composé de cinq projets de loi visant à mettre en œuvre les amendements constitutionnels de 2022. Auparavant, la Commission avait émis deux avis (les avis de 2021) sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs au système judiciaire et sur le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels¹. Les amendements constitutionnels ont été approuvés par un référendum organisé le 16 janvier 2022.

2. Les trois projets de loi liés à la mise en œuvre des amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire ont été examinés par la Commission de Venise en octobre 2022 (ci-après « l' Avis d'octobre 2022² »). Une version révisée de ces projets de loi fait l'objet d'un avis de suivi (CDL-AD(2022)043), adopté lors de la 133^e session plénière en décembre 2022). Le présent avis porte sur les deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au ministère public, à savoir le projet de loi sur le ministère public (CDL-REF(2022)061), et le projet de loi sur le Conseil supérieur des procureurs (CDL-REF(2022)060).

3. M. Martin Kuijer (membre suppléant, Pays-Bas), M. Kaarlo Tuori (président honoraire) et M. James Hamilton (expert, ancien membre, Irlande) ont fait office de rapporteurs pour cet avis. Les 23, 24 et 25 novembre 2022, une délégation de la Commission composée de M. Kuijer et de M. Hamilton, accompagnés de Mme S. Granata-Menghini et de M. G. Dikov du Secrétariat, s'est rendue à Belgrade et a rencontré le Premier ministre, le Conseil supérieur des procureurs, le Procureur suprême et les membres de son bureau, des membres de l'Assemblée nationale de la majorité et de l'opposition, le Ministre de la Justice, l'Association des procureurs, ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté internationale. La Commission remercie le Ministère de la Justice de Serbie pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des deux projets de loi. 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 23, 24 et 25 novembre 2022. Le ministère de la Justice a formulé des observations écrites sur le projet d'avis et a également présenté une version révisée des deux projets de loi (CDL-REF(2022)070 et CDL-REF(2022)071, ci-après dénommés « projet de loi révisé sur le ministère public » et « projet de loi révisé sur le Conseil supérieur des procureurs »), préparée sur la base des recommandations contenues dans le projet d'avis. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission du 15 décembre 2022. Après un échange de vues avec le ministre Popović, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

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

6. Le contexte de la réforme judiciaire en cours en Serbie a été décrit en détail dans l'avis d'octobre 2022. En résumé, les deux projets de loi visent à mettre en œuvre les amendements constitutionnels de janvier 2022 que la Commission avait précédemment évalués en 2021. En avril 2022, un groupe de travail composé de fonctionnaires, de représentants du pouvoir judiciaire, du ministère public, de juristes et de représentants de la société civile a été créé au

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels de Serbie, et [CDL-AD\(2021\)048](#), Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire de Serbie.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en oeuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoirs judiciaires.

sein du ministère de la Justice. En septembre 2022, le ministère de la Justice a approuvé les projets de loi élaborés par le groupe de travail et les a publiés pour consultation publique.

7. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission a félicité le ministère serbe de la Justice pour « les efforts considérables qu'il a déployés dans la préparation du paquet législatif mettant en œuvre les amendements constitutionnels, et pour le caractère inclusif du processus de préparation du paquet législatif » (paragraphe 95). Ceci s'applique pleinement aussi aux deux projets de loi examinés. La composition du groupe de travail a garanti un processus suffisamment inclusif, et la majorité des interlocuteurs de la Commission ont confirmé avoir été dûment informés et consultés. La Commission de Venise encourage les autorités serbes à poursuivre les consultations publiques jusqu'à ce que les projets de loi soient finalisés et présentés au Parlement.

III. Analyse

8. Les deux projets de loi sont volumineux et couvrent un large éventail de questions relatives au fonctionnement du ministère public et à la garantie de l'indépendance du ministère public ainsi que de l'autonomie des procureurs. 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 deux projets de loi, cela ne signifie pas que la Commission de Venise les approuve ni qu'elle ne les commentera pas à un stade ultérieur.

9. La Commission de Venise renvoie également les autorités serbes aux recommandations formulées dans l'avis d'octobre 2022 sur le système judiciaire et l'avis de suivi sur les projets de loi révisés sur le système judiciaire (CDL-AD(2022)043). Certaines de ces recommandations sont pertinentes *mutatis mutandis* dans le contexte des deux projets de loi sur le ministère public.

10. A titre de remarque préliminaire générale, la Commission de Venise réaffirme que toute modification législative « devrait s'accompagner d'un changement de la culture juridique³ ». Ces propos ont été tenus dans le contexte de la réforme judiciaire, mais la même approche est également applicable à la réforme du ministère public. Même les mécanismes les plus sophistiqués de la gouvernance judiciaire ou du ministère public peuvent être instrumentalisés à des fins inavouées. Par conséquent, le processus de réforme du ministère public ne sera pas achevé avec l'adoption des deux lois à l'étude.

11. Enfin, la Commission de Venise exprime sa gratitude au ministère serbe de la Justice pour les explications très détaillées proposées dans leurs commentaires écrits, ainsi que pour la version révisée des deux projets de loi présentée à la Commission de Venise le 9 décembre 2022. Dans les sections suivantes, la Commission de Venise commentera certaines des solutions proposées dans les projets de loi révisés ou dans les commentaires du ministère, mais il convient de souligner que, compte tenu du délai extrêmement serré, ces commentaires sont préliminaires et certainement pas exhaustifs. Dans l'ensemble, le texte révisé des deux projets de loi contient de nombreuses améliorations et clarifications qui répondent aux préoccupations formulées dans le projet d'avis.

A. La loi sur le Conseil supérieur des procureurs

1. Composition

12. Il n'existe pas de norme internationale quant à la nécessité de mettre en place un conseil de procureurs (voir la recommandation [Rec\(2000\)19](#) du Comité des Ministres). La Commission de Venise a toutefois reconnu que si les conseils des procureurs sont « composés de manière équilibrée, par exemple par des procureurs, des avocats et la société civile, et s'ils sont

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), précité, paragraphe. 16

indépendants des autres organes de l'Etat, ces conseils ont l'avantage de pouvoir apporter une contribution experte précieuse dans le processus de nomination et de discipline et donc de les protéger, au moins dans une certaine mesure, de l'influence politique. En fonction de leur mode de nomination, ils peuvent apporter une légitimité démocratique au ministère public. Là où ils existent, en plus de participer à la nomination des procureurs, ils jouent souvent aussi un rôle dans la discipline, y compris la révocation des procureurs⁴ ».

13. Plusieurs raisons justifient la création de ces conseils : ils diluent le pouvoir du procureur général et des cadres supérieurs, donnent aux procureurs leur mot à dire dans les processus qui affectent leur carrière, libèrent le procureur général pour qu'il s'occupe des questions juridiques complexes, etc. La Commission de Venise est d'accord avec le Conseil consultatif des procureurs européens pour dire que « des conseils correctement composés renforcent l'autonomie du ministère public vis-à-vis des autres branches du pouvoir ainsi que l'autonomie interne des procureurs individuels. Il est inutile de souligner que l'indépendance des conseils de procureurs et de leurs membres ne devrait pas être une prérogative ou un privilège conféré dans leur intérêt, mais une garantie dans l'intérêt d'un fonctionnement équitable, impartial et efficace du système de ministère public⁵ ».

14. Dans sa Recommandation sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale ([Rec\(2000\)19](#)), le Comité des Ministres ne fait pas référence aux conseils des procureurs et, par conséquent, n'a pas fixé de norme quant à l'obligation d'établir de tels conseils ou quant à leurs fonctions, pouvoirs, devoirs ou composition. Les organes d'experts et les experts constitutionnels débattent actuellement de la question de savoir si les conseils de procureurs doivent être composés d'une majorité de procureurs élus par leurs pairs. Contrairement au pouvoir judiciaire, le parquet est souvent organisé de manière hiérarchique en ce qui concerne leur gestion ainsi que leurs fonctions professionnelles, ce qui comporte le risque que la composante des procureurs du conseil des procureurs soit sous l'influence du procureur général. Cela peut créer des tensions, voire des conflits, entre les conseils et les procureurs principaux qui se voient confier des responsabilités de gestion et, dans certaines circonstances, cela pourrait même empêcher le conseil des procureurs d'exercer dûment ses fonctions de supervision et de discipline et affaiblir la nécessaire responsabilité du ministère public. Il est important de concevoir tout conseil des procureurs (composition, représentation, modes d'élection, pouvoirs) en tenant compte à la fois de la situation constitutionnelle et juridique du ministère public dans le pays concerné, ainsi que de la situation et de la pratique réelles concernant l'exercice des fonctions de parquet ainsi que la gestion du service.

15. Le Conseil consultatif de procureurs européens a préconisé que les conseils de procureurs soient composés d'une majorité de procureurs, mais a reconnu qu'il n'y a pas d'accord général sur ce point⁶. La Commission de Venise a recommandé « qu'un élément substantiel ou une majorité des membres » d'un conseil des procureurs soient des procureurs élus par leurs pairs⁷.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, para. 65

⁵ L'avis n° 16 du Conseil consultatif de procureurs européens sur les « Implications des décisions des cours internationales et des organes de traités en ce qui concerne l'indépendance pratique des procureurs » indique que « l'indépendance des procureurs n'est pas une prérogative ou un privilège conféré dans leur intérêt, mais une garantie dans l'intérêt d'une justice équitable, impartiale et efficace qui protège les intérêts tant publics que privés des personnes concernées ».

⁶ Cela a été reconnu par le Bureau du CCPE en 2020 : « il se peut qu'il n'y ait pas, à ce jour, d'exigence généralement acceptée d'une majorité de membres procureurs dans les conseils des procureurs » (CCPE-BU(2020)2, Avis du Bureau du CCPE suite à une demande du Conseil supérieur des procureurs de la République de Moldova concernant l'indépendance des procureurs dans le contexte des changements législatifs concernant le parquet, para. 37)

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)018](#), République de Moldavie - Avis sur les projets d'amendements à la loi n° 3/2016 sur le ministère public, paragraphe. 11

16. L'article 7 du projet de loi sur le Conseil supérieur des procureurs (CSP ou Conseil) de Serbie stipule, conformément à l'article 163 de la Constitution, que le Conseil sera composé de 11 membres : cinq membres élus par les procureurs eux-mêmes, quatre « avocats éminents » élus par l'Assemblée nationale, et deux membres *de droit* : le procureur public suprême (ci-après dénommé le PG, le procureur général), et le ministre de la justice.

17. Dans ses 2021 Avis sur les amendements constitutionnels en Serbie, la Commission de Venise s'est inquiétée du fait que le nombre de procureurs élus par leurs pairs serait moins élevé qu'auparavant. Même si le modèle serbe répond toujours à la norme d'un « élément substantiel », il suscite des inquiétudes car « une majorité du CSP agira sous le contrôle hiérarchique du [PG], qui siégera également au CSP. De même, six des onze membres du CSP seront des personnes nommées par le pouvoir politique : quatre seront élus par l'Assemblée nationale, le [PG] est élu par l'Assemblée nationale à la majorité qualifiée et le ministre de la Justice est une personnalité politique. La suppression des membres de droit répondrait à cette préoccupation⁸ ». Étant donné que la composition du CSP est fixée dans la Constitution et que le PG ne sera élu qu'à la majorité qualifiée à l'avenir, il est extrêmement important que les règles relatives à l'élection du conseil des procureurs, ses pouvoirs ainsi que la nature des relations hiérarchiques au sein du ministère public permettent de contrer le risque de subordination de la composante procureure du CSP au PG. Il est également important de se prémunir contre le risque de voir le corporatisme du ministère public devenir dominant, ce qui n'est pas nécessairement la même chose que la domination excessive du PG.

18. En Serbie, la composition du CSP diffère de celle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). La Commission de Venise a précédemment accepté que certaines différences entre la composition des organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public puissent être à la fois nécessaires et souhaitables⁹. L'important est que, dans chaque cas, la composition finale soit telle qu'elle exclue le contrôle de cette institution par la majorité politique du moment, tout en garantissant la responsabilité et l'efficacité du ministère public.

a. *Membres de droit*

19. En ce qui concerne la qualité de membre de droit du ministre de la Justice (le MdJ ou le ministre), suite à la recommandation de la Commission de Venise, la Constitution modifiée et le projet de loi sur le ministère public prévoient que le ministre ne peut pas voter dans les procédures disciplinaires (article 121, paragraphe 2, du projet de loi). Cette disposition est positive.

20. En ce qui concerne la composition *ex officio* du PG, la Commission de Venise a expliqué précédemment qu'il existe un risque que le PG devienne une figure trop puissante à la fois au sein du Conseil et du parquet en général¹⁰. Cela peut conduire à un manque de responsabilité du PG¹¹. Dans le contexte serbe, ce problème peut également se poser, puisque cinq membres procureurs du CSP auront des liens hiérarchiques avec le PG. Il n'est donc pas illusoire que ces membres alignent leur comportement de vote sur celui du PG.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)048](#), précité, paras. 27, 28

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie - Avis sur la loi sur le système judiciaire, paragraphe. 40

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)032](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire, avec référence à l'avis précédent sur la loi sur le système judiciaire, qui examinent la question de la responsabilité du procureur général dans un système où celui-ci est le supérieur hiérarchique d'un nombre important de membres du conseil.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), précité, paragraphe. 32

21. De l'avis de la Commission, il est nécessaire de limiter les pouvoirs du MdJ et du PG dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne les décisions relatives à l'arrestation et à la détention des membres du Conseil (voir l'article 11, paragraphe 2, du projet de loi sur le CSP, qui stipule que les membres du Conseil ne peuvent être privés de leur liberté sans l'approbation du Conseil). Certains de ces ajustements sont examinés ci-dessous, dans la section consacrée à la procédure de décision et aux méthodes de travail du Conseil. Il convient de souligner que l'influence du PG au sein du Conseil peut être encore plus dangereuse pour le bon fonctionnement de cet organe, en raison de sa position vis-à-vis des membres du ministère public, que l'influence du ministre de la Justice vis-à-vis des membres non professionnels. Cette question est examinée ci-dessous, dans la section analysant le projet de loi sur le ministère public.

b. *Membres procureurs*

22. La procédure d'élection des cinq membres du parquet de la CSP est décrite en détail dans les articles 25 et suivants du projet de loi. L'article 26 stipule que les membres du CSP sont élus à différents niveaux du parquet : un membre du bureau du PG, un membre des bureaux d'appel du parquet, du bureau du procureur pour le crime organisé et du bureau du procureur pour les crimes de guerre, un membre des bureaux supérieurs du parquet et deux membres des bureaux de base du parquet. La Commission rappelle que l'article 163 de la Constitution serbe consacre le principe de la « représentation la plus large des procureurs », qui se reflète dans la composition du CSP proposée par le projet de loi.

23. L'article 27 prévoit que tout candidat doit être désigné par le collégium (c'est-à-dire le procureur général et les procureurs de ce parquet, article 123 du projet de loi sur le procureur général) d'un ou plusieurs parquets. Un collègue ne peut désigner qu'un seul candidat (article 27, paragraphe 3) et, en outre, chaque candidat doit être soutenu par au moins 15 procureurs du niveau concerné (voir article 27, paragraphe 5). Il est entendu qu'un candidat qui obtient le soutien de moins de 15 de ses pairs ne peut pas se présenter aux élections. Cependant, la manière dont cette règle s'appliquerait au niveau le plus élevé du système n'est pas claire, étant donné que le collège du bureau du PG ne comprend que le PG et 12 procureurs. Cela devrait être clarifié dans la loi.

24. L'article 28 al. 3 prévoit que lors des élections, chaque procureur « vote pour un seul candidat de la liste des candidats du type, c'est-à-dire du niveau du parquet dans lequel il exerce la fonction de procureur ». Les élections ont lieu « sur la base de droits électoraux libres, généraux, égaux et directs, au scrutin secret ». Les élections sont basées sur le principe « un homme, une voix ». La question de l'égalité de poids des voix lors de l'élection des membres du CSP a été soulevée par plusieurs interlocuteurs lors de la visite de pays. L'article 28 para. 3 signifie qu'un membre du CSP sera élu par le PG et 12 procureurs de haut niveau, alors que, par comparaison, plusieurs centaines de procureurs travaillant dans les bureaux de base n'éliront que deux membres. Il s'agit d'une grande différence de poids électoral.

25. En outre, si les procureurs de base doivent voter pour n'importe quel candidat de la liste générale, il est très probable que les candidats soutenus par le plus grand collège (par exemple, celui de Belgrade) auront plus de chances d'être élus que les candidats d'un collège plus petit. Certains interlocuteurs estiment que cela compromet une véritable représentation territoriale.

26. La Commission de Venise est d'avis que ce modèle, même s'il est en principe conforme aux recommandations antérieures de la Commission, pourrait ne pas protéger suffisamment le système contre un risque potentiel d'influence excessive du PG sur la composante procureure du CSP. Cet aspect devrait être pris en considération lors du choix du mode d'élection des membres du CSP. Il pourrait donc être envisagé de laisser chaque procureur voter pour chacun des quatre niveaux.

Une alternative pourrait également être, comme l'a suggéré un interlocuteur, de prévoir que les procureurs du bureau du PG, des bureaux du procureur en appel, de l'Office pour le crime

organisé et de l'Office pour les crimes de guerre votent pour deux représentants. Il appartient en définitive aux autorités serbes de choisir la solution appropriée, mais la Commission réitère la nécessité de renforcer la confiance du public dans le ministère public.

27. Dans ses observations écrites, le ministère de la Justice a fait valoir que le système actuel d'élection des membres du parquet - chaque niveau du système de parquet votant pour « ses » candidats - est le seul modèle qui satisfait au principe constitutionnel de la représentation la plus large des parquets dans la composante procureure du CSP. La Commission de Venise n'est pas nécessairement persuadée que la Constitution interdirait l'élection des procureurs des catégories pertinentes par tous les procureurs (et pas seulement par les procureurs de la même catégorie). Toutefois, elle réaffirme que, dans l'ensemble, il appartient au législateur national de trouver une solution appropriée, compatible à la fois avec le cadre constitutionnel et avec les traditions juridiques nationales.

c. Membres non professionnels

28. L'élection des membres non professionnels du Conseil est régie par les articles 43 et suivants. 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 (le CPJ), (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 pour éviter les blocages (article 51).

29. Il est bienvenu que l'article 44 stipule que les membres élus par l'Assemblée nationale ne doivent pas avoir de liens de subordination hiérarchique (ou *de facto*) actuels avec le PG et doivent représenter d'autres professions juridiques. Toutefois, la question de l'affiliation politique de ces membres peut se poser, si les quatre membres non professionnels ont la même couleur politique que le ministre de la Justice siégeant *d'office* au CSP.

30. L'article 43 stipule qu'un candidat doit être un « avocat éminent » ayant au moins dix ans d'expérience dans la profession juridique. La signification de l'expression « avocat éminent » est développée dans cette disposition. Outre les critères formels (qui sont relativement faciles à appliquer), le projet de loi mentionne des critères plus subjectifs et, parmi eux, la « valeur » pour exercer la fonction de membre du Conseil. Le concept de « valeur » étant assez vague, 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. Le projet de loi révisé prévoit que l'Assemblée nationale vote pour chaque candidat individuellement, et que les quatre candidats qui ont reçu le plus grand nombre de voix sont élus. Si plusieurs candidats proposés ont reçu le même nombre de voix, et en même temps le plus petit nombre de voix suffisant pour être élu, l'élection parmi ces candidats est soumise à un nouveau vote.

31. Comme indiqué dans l'avis d'octobre 2022 sur le pouvoir judiciaire, étant donné que la commission du pouvoir judiciaire est dominée par les partis de la coalition au pouvoir, il existe un risque que les huit candidats soient sélectionnés en fonction des partis. L'article 51 prévoit que la décision de sélection doit être « motivée », mais cela n'exclut pas que la décision soit prise sur des bases non objectives ou partisans. En tout état de cause, selon le même article, cette décision est prise par vote secret, ce qui est difficilement compatible avec l'exigence d'une décision « motivée ». Le vote précède nécessairement les « motifs ». Il est de l'essence d'un vote secret que les actions et les raisons de chaque votant restent secrètes.

32. Pour la Commission de Venise, il est crucial de garantir la neutralité politique de ces huit candidats, ou au moins d'assurer le pluralisme politique au sein de la composante laïque.

33. Une solution à ce problème serait de formuler les critères d'(in)éligibilité de manière à renforcer la neutralité politique des candidats, en particulier l'exigence de ne pas avoir été actif en politique pendant une certaine période avant de se présenter à un poste de membre non professionnel. Dans le contexte de l'avis d'octobre 2002 sur le pouvoir judiciaire, le ministère de la Justice a fait valoir qu'une telle période de « réflexion » pourrait être potentiellement inconstitutionnelle (voir le paragraphe 80 de l'avis d'octobre 2022), ce qui peut expliquer pourquoi cette voie n'a pas été explorée dans le contexte du CSP également.

34. En guise d'alternative, le ministère de la Justice a proposé d'élargir la notion de « valeur » des candidats, qui est l'un des critères de présélection, en précisant que la « valeur » du candidat implique « l'absence d'une forte influence politique ». Il s'agit là d'un ajout bienvenu, qui peut être développé encore davantage. Ainsi, le projet de loi pourrait préciser que les candidats qui étaient des élus ou des membres du gouvernement ou des membres de partis politiques jouant un rôle de premier plan ne peuvent être considérés comme « dignes » et ne devraient donc pas être éligibles au CSP¹². Le projet de loi pourrait également stipuler que les candidats dont les proches parents, les conjoints et les partenaires ont été actifs en politique ne sont pas éligibles. De l'avis de la Commission, un tel renforcement des conditions d'(in)éligibilité peut atténuer le risque de politisation de la composante laïque du CSP et contribuer à créer une « distance de sécurité » entre les membres non-professionnels et la politique des partis.

35. Dans son avis d'octobre 2022 sur le système judiciaire, la Commission de Venise a déclaré que le principal souci d'éviter une composante laïque politiquement homogène pouvait être abordé de diverses manières. *Entre autres*, la Commission de Venise a suggéré que les huit candidats soient élus par une forme de vote proportionnel. Cette suggestion pourrait être une option également pour l'élection de la composante laïque du CSP, mais d'autres modalités existent également.

36. Le ministère de la Justice a proposé de modifier la procédure de vote au sein du CPJ. Ainsi, selon l'article 49 révisé, nouveau paragraphe 2, chaque membre de la Commission mixte proposera un candidat. Le projet de loi révisé apportera d'autres améliorations en ce qui concerne la transparence de la procédure devant l'Assemblée nationale et de la procédure devant la Commission de cinq membres (qui sert de mécanisme anti-blocage si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire les quatre membres). Le ministère indique que ces ajouts visent à donner à l'opposition plus de poids dans l'élection des membres non professionnels du CSP. Ceci est positif.

37. Plus important encore, lors de la discussion avec les rapporteurs, le ministère a proposé de prévoir que le CPJ décide de la liste restreinte de huit candidats à la majorité des deux tiers des voix des membres du CPJ, de manière à assurer le soutien politique le plus large aux candidats. Si cette majorité n'est pas atteinte au premier tour, un second tour sera organisé au cours duquel la liste des huit candidats devra être approuvée à la majorité simple des voix.

38. La Commission de Venise accueille avec prudence cette initiative des autorités serbes. La CPJ est composée sur une base proportionnelle de représentants de différents partis politiques. Par conséquent, l'exigence d'une majorité qualifiée garantit normalement que les candidats bénéficieront d'un soutien important de la part de tous les partis. Cela réduit le risque d'une composante laïque politiquement homogène, qui était la principale préoccupation de la Commission de Venise en ce qui concerne le CSP et le CSM.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)030](#), Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, paragraphe 28.

39. Quant au mécanisme anti-blocage proposé par le ministère de la Justice, la Commission de Venise rappelle qu'elle est « consciente de la difficulté de concevoir des mécanismes anti-blocage appropriés et efficaces, pour lesquels il n'existe pas de modèle unique. Une option consiste à prévoir des majorités différentes et décroissantes aux tours de scrutin suivants, mais cette solution présente l'inconvénient que la majorité peut ne pas rechercher un consensus au premier tour, sachant qu'aux tours suivants son candidat l'emportera. D'autres solutions, peut-être préférables, comprennent l'utilisation de méthodes de vote proportionnelles, le recours à l'implication de différents acteurs institutionnels ou l'établissement de nouvelles relations entre les institutions de l'État. Chaque État doit trouver sa propre formule¹³ ».

40. En résumé, la Commission de Venise se félicite de la proposition des autorités serbes de (i) exiger une majorité qualifiée au sein de la CPJ, et de (ii) renforcer les critères d'(in)éligibilité, à condition qu'ils soient précisés dans la loi comme le recommande la Commission. Cela permettrait de répondre à la préoccupation concernant les dangers liés à une composante laïque politiquement homogène.

d. *Évaluation globale de la composition du Conseil supérieur des procureurs*

41. Pour la Commission de Venise, la conception institutionnelle du CSP doit permettre d'éviter deux dangers : le corporatisme et la politisation. Les majorités renforcées dans la prise de décision du Conseil garantissent que ni les procureurs ni les membres non professionnels ne peuvent gouverner seuls. Cependant, ces mêmes majorités renforcées comportent le risque que le Conseil ne puisse prendre aucune décision, si les membres non professionnels votent toujours ensemble, en bloc, et que les membres procureurs font toujours de même, et que les deux composantes ne sont pas d'accord entre elles. Il est donc nécessaire d'accroître le pluralisme au sein des deux composantes. Certaines mesures, décrites ci-dessus, peuvent aider à atteindre ce résultat et donc à éviter les blocages. En particulier, le législateur devrait accroître l'indépendance des membres procureurs par rapport au PG et veiller à ce que les membres non professionnels représentent différents courants politiques.

2. Statut des membres du Conseil supérieur du des procureurs

42. L'article 11 du projet de loi traite de l'immunité des membres du CSP. Il prévoit une immunité totale des membres pour les opinions données dans le cadre de leurs fonctions ou pour les votes. Compte tenu de l'étendue des pouvoirs et des fonctions qu'il est proposé de conférer au Conseil, la possibilité que des avis soient donnés et que des votes soient émis de manière corrompue n'est pas seulement théorique. Dans une telle éventualité, exclure la possibilité d'enquêtes criminelles et de corruption ne peut être justifié. En outre, il est difficile de voir comment la commission d'une quelconque infraction pénale pourrait être justifiée dans le cadre de l'exercice correct des fonctions de membre du Conseil. Par conséquent, le projet de loi doit indiquer clairement que l'immunité fonctionnelle pour les opinions exprimées et les votes émis n'exclut pas la possibilité de poursuites pénales s'il existe des preuves sérieuses de corruption, d'abus de pouvoir à des fins personnelles et d'autres crimes similaires¹⁴.

43. Le même article prévoit l'immunité d'emprisonnement pour les infractions pénales commises en tant que membres du Conseil sans l'approbation du Conseil. La Commission de Venise comprend que cette disposition ne parle pas de l'emprisonnement comme d'une punition mais plutôt de la détention préventive. L'obligation pour le parquet d'obtenir l'approbation du Conseil

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur suprême de l'État et au Conseil judiciaire du Monténégro, paragraphe 8.

¹⁴ La disposition relative à « l'immunité » est d'autant plus critiquable que l'article 17 (26) donne au Conseil - organe composé en grande partie de procureurs - le pouvoir de décider des questions relatives à l'immunité des procureurs.

pour détenir un membre du Conseil est considérée dans certains ordres juridiques comme une mesure protégeant les membres individuels d'un harcèlement potentiel par les organes chargés de l'application de la loi pour des raisons inavouées ; cependant, cette garantie procédurale ne devrait en aucun cas empêcher les enquêtes criminelles dirigées contre les membres.

44. L'article 12 traite de la révocation d'un membre du Conseil. Hormis la détention, les motifs de la révocation ne sont pas précisés. Il est entendu que la « révocation » dans ce contexte signifie une suspension temporaire du mandat, et que la « détention » signifie la détention provisoire, et non un emprisonnement pour purger une peine (dans ce dernier cas, le retour du membre à son poste après avoir purgé sa peine ne semblerait pas approprié).

45. L'article 13 traite des droits en matière d'emploi des membres élus du CSP. Selon l'al. 1, ils doivent être exercés conformément aux règles régissant les droits des procureurs, tandis que les droits qui existaient avant la nomination « sont inactifs ». Le ministère a expliqué que tous les membres élus du Conseil jouissent des mêmes droits du travail et de la même couverture sociale que les procureurs, et que cette disposition ne signifie pas qu'ils sont soumis aux mêmes obligations que les procureurs dans l'exercice de leurs fonctions au sein du Conseil.

46. Comme il ressort de l'article 15, les membres procureurs du Conseil travaillent à plein temps, tandis que les membres non professionnels peuvent avoir d'autres occupations. En théorie, il serait préférable que tous les membres (à l'exception des membres de droit, bien sûr) aient le même statut, mais la taille et le budget du pouvoir judiciaire sont des facteurs à prendre en considération dans ce contexte.

47. L'article 16 fixe un mandat de cinq ans qui n'est pas renouvelable. Il convient de préciser si cette disposition s'applique uniquement à l'élection à l'expiration du mandat, ou également aux élections ultérieures (après une « pause »).

48. La liste des incompatibilités pour les membres non professionnels est si longue qu'en substance, la seule activité parallèle qu'ils pourraient exercer est l'enseignement, la recherche ou une activité artistique. Ainsi, les avocats en exercice ne peuvent pas être membres non professionnels du Conseil. Comme indiqué dans l'avis d'octobre 2022, cela peut réduire le nombre de candidats qualifiés ; d'autre part, l'inclusion d'avocats en exercice dans le CSP peut créer des conflits d'intérêts. Il serait certainement inapproprié qu'un avocat puisse s'engager dans des activités de défense pénale en Serbie tout en étant un membre non professionnel. En effet, la Commission de Venise reconnaît que les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation importante pour définir la liste des professions incompatibles.

49. Il appartient au Comité d'éthique du Conseil de définir la liste des professions incompatibles. Cette fonction pourrait être combinée avec une fonction consultative aidant les membres non professionnels à comprendre s'ils peuvent exercer une profession parallèle ou donnant d'autres conseils aux procureurs sur des questions éthiques. En tout état de cause, le législateur devrait se demander si la liste des fonctions incompatibles n'est pas trop restrictive¹⁵.

50. Comme l'explique le ministère, les dispositions relatives à la révocation des membres du Conseil ne s'appliquent pas aux membres de droit (seule l'Assemblée nationale est compétente pour décider si une personne continue à agir en tant que ministre / PG et donc en tant que membre du Conseil), dont les mandats en tant que membres ne prennent fin qu'en cas de cessation de leur fonction principale.

51. Selon l'article 44 para. 1 (7), les personnes qui ont exercé une influence indue sur le ministère public ou le pouvoir judiciaire ne sont pas éligibles pour devenir membres du CSP. Il n'est pas clair si l'application de cette condition présuppose une décision du CSP ou du CSM sur «

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), par. 42 et seq.

l'influence indue ». Normalement, une telle « influence indue » peut être qualifiée d'infraction disciplinaire ou même d'infraction pénale, selon la gravité de la situation, et dans les deux cas, une décision d'un organe compétent est nécessaire pour affirmer que la personne s'est rendue coupable d'un tel comportement. Comme il ressort des explications du ministère de la Justice, l'organe qui sélectionne les candidats (la Commission judiciaire de l'Assemblée nationale) peut décider qu'un candidat a précédemment « exercé une influence indue » et est donc inéligible pour ce motif, sans décision préalable d'un autre organe. Cela devrait être expliqué dans le projet de loi car, en vertu de l'article 17 para. 1 (20), le pouvoir de décider de « l'influence indue » appartient au CSP.

52. Les articles 54 et 56 du projet de loi décrivent les motifs de cessation des fonctions. L'article 56 indique notamment qu'il peut être mis fin au mandat d'un membre électif du Conseil avant l'expiration du mandat, *notamment* s'il devient « indigne » d'exercer la fonction de membre du Conseil.

53. 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 soutienne que « l'indignité » concerne bien davantage le comportement d'un membre du Conseil et pas tellement les fonctions incompatibles ou les intérêts privés.

54. En tout état de cause, la « valeur » d'un membre est établie au moment de son élection ; la cessation du mandat devrait être justifiée par un *comportement spécifique*, décrit dans la loi avec suffisamment de précision. 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. La Commission de Venise réaffirme que la révocation anticipée d'un membre du CSP devrait être justifiée dans le cas d'une *infraction disciplinaire spécifique* (ou, dans des cas extrêmes, de la commission d'un crime), et non en raison de ses prises de position dans l'exercice de sa fonction de membre (même si certains autres membres peuvent considérer ces positions comme indignes ou inconstitutionnelles)¹⁶.

55. Le projet de loi révisé indique explicitement aux articles 54 et 56 qu'un membre du Conseil peut être déchu de son mandat s'il ne participe pas aux travaux du Conseil sans « raison justifiée ». Il s'agit là d'un ajout utile ; le législateur pourrait envisager de nuancer cette règle en ajoutant que seul un manquement « répété » à l'obligation de participer sans raison sérieuse et objective (comme une maladie grave, etc.) peut entraîner la déchéance du mandat. Compte tenu du quorum élevé requis pour la prise de décision du CSP dans certaines matières, il convient de se prémunir contre le risque qu'un membre du Conseil cherche à contrecarrer le fonctionnement du CSP en refusant délibérément d'exercer ses fonctions de membre. Il convient également de se féliciter du fait que, dans le projet révisé, l'article 54 ne comprendra plus de motifs de résiliation du mandat formulés de manière aussi vague que « le fait de ne pas exercer la fonction conformément à la Constitution et à la loi ».

56. Enfin, la Commission de Venise recommande de prévoir que toute condamnation pénale impliquant une peine d'emprisonnement (et n'excédant pas seulement six mois d'emprisonnement conformément à l'article 54) devrait automatiquement mettre fin au mandat du membre du Conseil. La Commission de Venise est consciente que cette règle est fondée sur la norme constitutionnelle (article 164, paragraphe 4), qui mentionne les six mois d'emprisonnement comme motif de cessation *automatique* des fonctions du membre. Si la Constitution est interprétée comme autorisant la révocation d'un membre du CSP pour exercice

¹⁶ La Commission de Venise est consciente que l'article 164 de la Constitution ne prévoit pas explicitement la révocation d'un membre du CSP pour une infraction disciplinaire, mais l'article 163 paragraphe 8 de la Constitution peut être interprété comme autorisant la révocation d'un membre pour un comportement « déshonorant ».

« indigne » de sa fonction (voir ci-dessus), la commission de n'importe quel crime peut être considérée par le CSP comme telle, et conduire à la révocation. Le ministère a confirmé cette lecture de la disposition, ce qui signifie que, très probablement, cette disposition ne conduira pas à une situation apparemment anormale dans laquelle un membre peut conserver son mandat tout en purgeant une peine de prison, même courte.

3. Le mandat du Conseil et sa procédure de prise de décision

a. Le mandat du Conseil

57. Conformément à l'article 162 de la Constitution, le Conseil « garantit l'autonomie des parquets, des [PG], des procureurs généraux et des procureurs » et « propose à l'Assemblée nationale l'élection et la révocation des [PG], élit les [PG] intérimaires, les procureurs généraux et les procureurs de la République et décide de la cessation de leur mandat et des autres questions relatives au statut des [PG], des procureurs généraux et des procureurs de la République, et exerce d'autres fonctions dans le cadre de ses compétences définies par la Constitution et la loi ».

58. L'article 17 du projet de loi donne au Conseil, *entre autres*, le pouvoir de décider du déplacement permanent et des affectations temporaires des procureurs et des objections aux instructions obligatoires. Dans le projet de loi révisé, le pouvoir de décider des objections aux instructions obligatoires du PG ou d'un procureur général dans une affaire spécifique et des objections à la « dévolution » (retrait de l'affaire par un procureur supérieur) a été transféré à une commission spéciale, ce qui est une solution acceptable (voir plus loin à ce sujet).

59. Certains des pouvoirs de la CSP sont formulés de manière trop large : ainsi, par exemple, la CSP est habilitée à se prononcer sur « d'autres questions relatives à la position du [PG], des procureurs en-chefs et des procureurs ». Cette formulation est trop large, ce qui peut placer le PG dans une position clairement subordonnée vis-à-vis de la CSP, ou aboutir à ce que la CSP assume *de facto* les fonctions du PG.

60. Dans certains domaines (notamment ceux liés à la nomination et à la révocation des procureurs), les critères de prise de décision du CSP sont décrits de manière suffisamment détaillée (voir le projet de loi sur le ministère public). Cependant, en ce qui concerne le pouvoir du CSP de réviser les décisions de la hiérarchie des procureurs (sur les transferts, le retrait des affaires, etc.), de tels critères font défaut. Le projet de loi devrait au moins préciser dans quels cas le CSP est tenu de procéder à une évaluation *de novo* des décisions contestées, et dans quels cas il est tenu d'évaluer si la décision contestée a été prise sur la base de motifs raisonnables. Ce commentaire concerne également le travail de la nouvelle Commission des objections aux instructions obligatoires (voir l'article 19 du projet de loi révisé) - il est nécessaire de définir la portée du contrôle exercé par cette commission en ce qui concerne les décisions qui relèvent normalement du pouvoir discrétionnaire de la hiérarchie des procureurs.

61. Les dispositions relatives aux décisions sur les instructions obligatoires posent un certain nombre de difficultés par rapport aux décisions du ministère public sur la conduite des affaires. Premièrement, les critères d'objection à de telles instructions prévoient que l'instruction est illégale ou non fondée. La question de savoir si une instruction est illégale est une question de droit et devrait faire l'objet d'un recours juridique si nécessaire. La signification du terme « infondé » dans ce contexte n'est pas claire, ni les critères qui déterminent si la décision est considérée comme infondée. La décision de retirer une affaire devrait être une décision professionnelle du procureur. On peut se demander si de telles décisions doivent être prises par un organe composé de personnes qui ne sont pas des procureurs, qui peuvent ne pas être

qualifiées juridiquement et qui peuvent être soumises à des influences politiques¹⁷. Cela dit, il est important de s'assurer, dans la mesure du possible, que la décision de retirer une affaire ne peut être prise pour des raisons inappropriées.

62. La Commission de Venise recommande que la répartition des responsabilités entre le Conseil et le PG soit décidée avec soin afin que l'influence du PG sur les procureurs ne limite pas indûment leur autonomie, tout en garantissant l'efficacité du parquet. Le projet de loi sur le CSP et le projet de loi sur le ministère public devront expliquer clairement et en détail les rôles respectifs de la hiérarchie des procureurs et du CSP. Dans l'exercice de leurs pouvoirs de révision, le CSP et ses organes devront respecter le pouvoir discrétionnaire des procureurs et de la hiérarchie des procureurs dans la prise de décisions de gestion ou de décisions liées à la conduite de la procédure.

b. *Procédures de prise de décision et majorités*

63. Le Conseil adopte son règlement intérieur qui « régit la méthode de travail et de prise de décision du Conseil ». Le législateur serbe devrait envisager de décrire les procédures décisionnelles de manière plus détaillée dans la loi elle-même (par exemple, en expliquant mieux quelles informations doivent être rendues publiques (article 21), quels sont les critères de base pour se réunir à huis clos (article 18), etc.). Certes, le règlement intérieur peut développer davantage ces règles, mais il devrait rester dans le cadre de la loi qui devrait énoncer les principes de base.

64. Le Conseil sera présidé par l'un des membres procureurs élus ; le vice-président est un membre non professionnel, et tous deux sont nommés par l'ensemble du Conseil. Ce modèle semble approprié. Il est bienvenu que ces tâches ne soient pas confiées à l'un des membres de droit, bien qu'il puisse s'avérer difficile pour un membre procureur électif de présider le Conseil en présence de son PG hiérarchiquement supérieur.

65. L'article 10 prévoit que le Conseil peut obtenir des informations, des documents et d'autres éléments liés à l'exécution de ses tâches auprès de toute personne morale ou physique en Serbie. Aucune disposition ne précise comment faire respecter cette disposition en cas de refus ni qui doit résoudre tout litige relatif à son application. Les procureurs sont « dans l'obligation d'agir sur la décision du Conseil » sans aucune limitation, qualification ou disposition pour résoudre les différends. Ce pouvoir du CSP doit être circonscrit. Il est permis au CSP d'obtenir l'accès à ces documents et informations qui sont en possession d'autres organes de l'État, à condition que cela soit lié à l'exécution du mandat du CSP. Toutefois, il existe des limites naturelles à ce pouvoir, qui sont définies *notamment* par les droits à la vie privée et par l'intérêt public. Les personnes privées ne peuvent être obligées de fournir au Conseil les informations, documents et matériels qu'elles possèdent, et certaines informations privilégiées ou secrètes entre les mains des organes de l'État peuvent également être exclues. En cas de désaccord sur le pouvoir du CSP de demander certains documents ou informations, il devrait y avoir une disposition pour la détermination judiciaire de ces différends. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a expliqué que ce pouvoir ne sera utilisé qu'aux fins de l'exercice des fonctions du CSP décrites à l'article 17 du projet de loi. Cependant, l'article 17 contient une liste de 32 fonctions plus spécifiques ou plus générales du CSP (y compris certaines fonctions formulées de manière vague, telles que « décider de l'existence d'une influence indue » sur les procureurs). Par conséquent, malgré cette clarification, cette disposition peut toujours être interprétée comme habilitant le CSP à rechercher et à obtenir de personnes privées tout document et en toutes circonstances. Cette disposition devrait être reformulée pour exclure une telle possibilité ; ou, à tout le moins, elle pourrait être clarifiée dans l'exposé des motifs du projet de loi.

¹⁷ Sur ce point, voir ci-dessous la section B (2) b) du présent avis, qui analyse le mécanisme de recours contre une instruction obligatoire auprès d'une commission du CSP sur les instructions obligatoires.

66. Les décisions du Conseil sont ordinairement adoptées « à la majorité de huit voix » (article 20, paragraphe 1). Il est entendu que cet article parle de la majorité, et non du quorum. Cette majorité renforcée garantit que les décisions ne peuvent être adoptées qu'avec le soutien des membres procureurs et des membres non professionnels. Cela garantit qu'aucun des deux grands groupes ne peut contrôler à lui seul le Conseil. Cependant, cela augmente également le risque de blocage des travaux du CSP, soit parce que certains membres n'assistent pas à la réunion du Conseil, soit parce que la majorité nécessaire pour prendre des décisions est trop élevée.

67. Un moyen de lutter contre l'absentéisme 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 cette décision devrait être prise à la majorité simple des membres du CSP. En effet, le membre qui a manqué de manière répétée 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.

68. Même si tous les membres participent à la prise de décision, un autre risque subsiste. Si cinq membres du parquet, ainsi que le PG, ne pourront pas prendre les décisions seuls, aucune décision ne peut être prise sans le vote d'au moins certains d'entre eux. Si ces membres devaient toujours agir en bloc, ils pourraient entraver le travail du Conseil. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas des occasions où il est approprié et compréhensible qu'ils agissent ensemble, mais ils doivent le faire par conviction plutôt que par contrainte. Il est donc nécessaire de veiller à ce que tous les membres, y compris les procureurs, exercent leur mandat de manière indépendante.

69. Le législateur devrait concevoir des règles et des procédures appropriées qui réduisent l'abus potentiel d'influence d'un individu sur les autres membres, réduisant ainsi la probabilité que tous les procureurs agissent en bloc. Par exemple, le législateur pourrait prévoir qu'à l'expiration du mandat des membres procureurs, ceux-ci peuvent décider de ne pas reprendre leurs fonctions antérieures au sein du parquet mais de devenir juge au niveau correspondant. Toutefois, comme cela a été expliqué aux rapporteurs à Belgrade, cette solution pourrait ne pas convenir au modèle serbe, où le ministère public et le pouvoir judiciaire sont des professions clairement distinctes et où il pourrait y avoir des obstacles constitutionnels à un tel transfert d'un procureur vers le pouvoir judiciaire sans une compétition appropriée et une décision de nomination. La Commission de Venise réitère ses recommandations concernant le mode d'élection des membres procureurs, qui peut indirectement réduire l'influence de la hiérarchie du ministère public au sein du Conseil.

70. En vertu de l'article 20 al. 1, une majorité de huit voix est nécessaire pour que le CSP prenne des décisions. Toutefois, en vertu du paragraphe 2, certaines décisions peuvent être prises à une majorité de sept voix. Comme l'a expliqué le ministère de la Justice dans ses observations écrites, ces décisions concernent des questions d'une plus grande gravité, telles que la responsabilité disciplinaire et la révocation ou la fin du mandat des membres élus du Conseil. La majorité inférieure s'explique par le fait que le ministre de la Justice n'a pas le droit de voter sur les questions de responsabilité disciplinaire/révocation et que, lorsque la fin du mandat d'un membre du conseil judiciaire est en cause, le membre concerné ne participe pas non plus au vote, de sorte que, dans les deux cas, le nombre total de membres habilités à voter est de dix et non de onze.

71. En vertu du projet de loi, le CSP a le pouvoir de statuer dans les affaires disciplinaires et d'examiner les recours contre les sanctions disciplinaires (article 17 (15)). En vertu de l'article 108 du projet de loi sur le ministère public, un recours contre la révocation peut être déposé auprès de la Cour constitutionnelle. Selon l'article 121 para. 4 du projet de loi sur le ministère public, la décision du CSP d'imposer une sanction disciplinaire (autre que la révocation) est définitive. Il s'ensuit qu'un recours devant la Cour constitutionnelle n'est prévu que dans le cas

de la sanction la plus grave - la révocation, tandis que pour les sanctions moins importantes, le recours est dirigé vers le CSP lui-même.

72. La Commission de Venise a souvent recommandé de prévoir un appel dans les affaires liées à la discipline¹⁸. Un appel devant le CSP ne peut être une solution acceptable que si le CSP, compte tenu de ses caractéristiques institutionnelles, peut être qualifié de « tribunal », et s'il offre toutes les garanties fondamentales d'un procès équitable.

4. Autonomie budgétaire du Conseil supérieur des procureurs

73. La Commission de Venise a précédemment recommandé « d'inclure l'autonomie budgétaire du [...] CSP au niveau constitutionnel ». Cette recommandation n'a pas été suivie lors de l'adoption des amendements constitutionnels. Les articles 3 et 4 du projet de loi contiennent un règlement sur le budget du Conseil. Le CSP 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 CSP. 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. Cette plus grande autonomie devrait aller de pair avec la garantie d'une expertise adéquate en matière budgétaire au sein (du secrétariat) du Conseil. Il devrait être précisé dans le projet de loi que si la décision sur le budget appartient à l'Assemblée nationale, les décisions sur la manière dont le budget est utilisé appartiennent exclusivement au ministère public.

B. La loi sur le ministère public

1. Fonctions et pouvoirs du ministère public en Serbie

74. L'article 155 para. 1 de la Constitution dispose que « le ministère public est un organe unitaire et autonome de l'État qui poursuit les auteurs d'infractions et accomplit d'autres tâches de protection de l'intérêt public prescrites par la loi ». Selon l'article 2 du projet de loi sur le ministère public¹⁹, le ministère public est responsable des poursuites pénales. Il s'agit de la fonction la plus courante de tous les parquets en Europe.

75. En revanche, la tâche consistant à « exercer d'autres pouvoirs qui protègent l'intérêt public déterminé par la loi » semble donner au ministère public le pouvoir de représenter l'État dans d'autres domaines allant au-delà de la poursuite des crimes. Cette fonction largement définie s'accompagne de pouvoirs tout aussi largement définis. L'article 9 du projet de loi prévoit que tous les organes de l'Etat, et même les « personnes morales et physiques » sont « tenus de remettre au parquet, à sa demande, les dossiers et notifications nécessaires à l'accomplissement des actes pour lesquels ils sont compétents ». L'article 9 prévoit l'obligation pour « toute personne » de « fournir immédiatement au ministère public, sur sa demande, les explications et les données nécessaires à l'accomplissement des actes qu'il est autorisé à faire par la loi ».

76. Ces dispositions suscitent de graves préoccupations. En effet, dans le cadre des poursuites pénales, les procureurs peuvent demander et obtenir des informations et des documents, dans les limites et selon la procédure fixée par le code de procédure pénale. C'est l'essence même de l'activité de poursuite dans le contexte du droit pénal.

77. Toutefois, il ne devrait pas y avoir d'obligation générale et inconditionnelle pour « tout le monde », notamment les personnes privées, de fournir au ministère public des « dossiers », des

¹⁸ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)004](#), Avis relatif au projet de loi sur les juges et les procureurs de la Turquie, paragraphe. 75

¹⁹ Dans cette section et jusqu'aux conclusions, le terme « projet de loi » fera référence au projet de loi sur le ministère public, sauf indication contraire.

« explications » ou des « données ». Cette clause est particulièrement dangereuse car la loi elle-même ne définit pas dans quel but le ministère public peut demander de tels documents et informations. La Commission de Venise insiste sur le fait que le ministère public ne devrait pas avoir le droit d'accéder à des informations exclusives, à des informations sur la vie privée, à des documents privilégiés, etc. simplement parce que la Constitution et la loi lui confèrent un mandat général de « protection des intérêts publics » dans certains domaines non définis. Le pouvoir d'empêcher la mise en œuvre de décisions administratives - et même judiciaires - est également dangereusement large. La référence à la fonction générale du ministère public de défendre « l'intérêt public » est insuffisante pour justifier un tel pouvoir. Des dispositions vagues similaires définissant largement le rôle et les pouvoirs correspondants du ministère public ont été critiquées par la Commission de Venise dans des avis précédents²⁰.

78. Cela ne veut pas dire que le ministère public ne peut pas avoir certains pouvoirs en dehors du domaine du droit pénal. Ainsi, il est possible pour la législation sectorielle de donner aux parquets (lorsqu'il n'existe pas d'organismes d'État spécialisés dans les questions pertinentes) le pouvoir d'agir dans l'intérêt public. Toutefois, l'étendue du mandat et des pouvoirs qui l'accompagnent doit être décrite avec suffisamment de précision, et les pouvoirs les plus importants - en particulier les pouvoirs coercitifs susceptibles de porter atteinte au droit à la vie privée ou aux droits de propriété - doivent être assortis d'un contrôle judiciaire et d'autres garanties procédurales.

79. Lors des réunions à Belgrade, le ministère de la Justice a expliqué que les fonctions du ministère public en dehors du domaine du droit pénal sont assez limitées dans l'ordre juridique serbe. Le ministre a donné l'exemple des dispositions du droit de la famille permettant au ministère public d'intervenir dans les procédures civiles dans l'intérêt des personnes vulnérables. Prise isolément, cette fonction ne semble pas problématique, mais la Commission de Venise est préoccupée par le risque d'une expansion incontrôlée des fonctions du ministère public qui peut s'expliquer par la référence aux dispositions du projet de loi. Plus généralement, la Commission de Venise considère que la concentration d'un trop grand nombre de fonctions et de pouvoirs hétérogènes (en particulier de pouvoirs coercitifs) entre les mains d'une seule institution est dangereuse pour le système d'équilibre des pouvoirs.

80. Dans ses observations écrites, le ministère a confirmé que ces pouvoirs ne peuvent être utilisés « que de la manière prescrite par la loi spéciale, afin de mener des activités pour lesquelles le ministère public est spécifiquement autorisé à mener la procédure. Les [pouvoirs] procéduraux du ministère public sont prescrits dans d'autres lois, telles que Le code de procédure pénale, la loi sur la procédure civile, la loi sur les litiges administratifs, etc. « Dans le projet de loi révisé, il est proposé de compléter les articles 9 et 10 en précisant que le pouvoir du ministère public de recevoir et d'obtenir des documents, des informations, etc. des autorités de l'État et des personnes privées doit être exercé « conformément à la loi ».

81. La Commission de Venise se félicite de cet ajout. A la lumière de l'explication donnée par le ministère, la Commission de Venise comprend que le pouvoir de demander des informations, etc. doit être spécifiquement établi par la législation procédurale pertinente et que, sans cela, le ministère public ne pourra pas se référer à la loi sur le ministère public comme seul motif pour exercer de tels pouvoirs. Toutefois, afin d'éviter toute interprétation trop large des dispositions relatives aux pouvoirs du procureur à cet égard, il serait préférable de refléter cela dans le texte du projet de loi, (ou au moins dans l'exposé des motifs de la loi), en indiquant clairement que le ministère public ne peut accomplir d'autres tâches spécifiques que s'il existe une base juridique spécifique pour accomplir une telle tâche. Lors des échanges avec les rapporteurs, le ministre de la Justice a confirmé que cela pouvait être fait au niveau législatif.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)028](#), Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, paragraphe. 63

82. Une remarque similaire s'applique au pouvoir du PG « de demander l'ajournement ou la suspension de l'exécution de la décision lorsque [le PG] estime qu'il y a des raisons de contester une décision prise par un tribunal » ; ces demandes sont adressées à « l'autorité qui permet l'exécution de la décision » (articles 27 et 28). Cette disposition semble autoriser le PG à demander la suspension de toute décision administrative (et autre ?) prise par toute autre autorité (à l'exclusion, il est vrai, des personnes et entités privées), pour quelque motif que ce soit. Encore une fois, ce mandat général donne au PG le pouvoir d'engager *toute* procédure judiciaire dans *toute* situation possible, sans que la loi ne l'habilite spécifiquement à le faire. Cette disposition devrait être reconsidérée. Le ministère a expliqué dans ses commentaires écrits qu'une demande d'ajournement ou de suspension de l'exécution des décisions (tant administratives que judiciaires) n'entraîne pas automatiquement cet ajournement ou cette suspension, que ces questions sont tranchées par les tribunaux compétents et que les pouvoirs du procureur sont régis par les codes de procédure respectifs. Cette explication est satisfaisante, mais le projet de loi gagnerait à y ajouter une disposition précisant que le ministère public peut exercer ce pouvoir dans les limites fixées par d'autres codes de procédure.

83. L'article 11 énumère les « principes d'exercice de la fonction de procureur » (professionnalisme, impartialité, équité, etc.) Le respect des droits de l'homme a été ajouté aux principes énumérés dans cet article dans le projet de loi révisé, ce qui est positif.

2. Autonomie du ministère public

a. Autonomie vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif

84. Une autonomie suffisante doit être garantie pour protéger le ministère public de toute influence (politique) indue. Il faut donc se féliciter que l'autonomie du procureur individuel et de parquet en tant que tels soit prévue aux articles 2, 5 et 49 du projet de loi, conformément à l'article 155 de la Constitution. Il est particulièrement bienvenu que - conformément à une recommandation antérieure de la Commission²¹ - il soit interdit (à toute personne extérieure à la hiérarchie du ministère public) de donner des instructions à un procureur dans une affaire individuelle.

85. L'article 5 comprend l'interdiction de toute « influence indue » sur les procureurs, ce qui inclut l'influence indue des autorités exécutives et législatives (voir article 5, paragraphe 2). Les dispositions de l'article 5 sont complétées par des dispositions du projet de loi sur le CSP. Si l'idée de protéger contre « l'influence indue » est louable, la manière dont le CSP peut réagir aux cas d'influence indue n'est pas claire, car certains d'entre eux peuvent relever de la compétence des tribunaux ordinaires (par exemple, les menaces adressées à un procureur constitueraient une infraction pénale).

86. Le nouvel article 6 du projet de loi révisé apporte un complément utile à la notion « d'influence indue » : ainsi, l'utilisation des droits légitimes des participants à une procédure, la rédaction de rapports sur le travail du ministère public « conformément aux règles régissant l'information du public » et l'analyse par des experts des actions du ministère public dans une procédure « définitivement terminée » ne sont pas considérées comme une « influence indue ». Cet ajout est le bienvenu ; toutefois, la loi devrait autoriser les commentaires sur les procédures en cours, ainsi que sur les procédures qui sont terminées. Il est recommandé de modifier l'article 6 en conséquence afin de préciser qu'une critique publique des décisions et du comportement du ministère public dans une affaire en cours ou clôturée ne constitue pas en soi une « influence indue » (alors que les attaques virulentes et sans fondement contre l'intégrité et le professionnalisme des procureurs peuvent effectivement être interdites).

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, paragraphe 79.

87. Le projet de loi attribue au ministère de la Justice certaines tâches qui ne relèvent pas habituellement de la fonction du ministre. La Commission de Venise note qu'en vertu des articles 42 et 43, le ministère (seul ou conjointement avec le CSP) est habilité à superviser certains aspects du travail des parquets, et que presque toutes les questions visées à l'article 42 semblent relever du ministère public plutôt que de l'administration - notamment les relations avec le public, le traitement des affaires et des documents, la protection des données, le traitement des plaintes et les « autres questions ». La Commission de Venise estime que ces tâches devraient être confiées *uniquement* au CSP ou au CSP conjointement avec le PG, ce qui éviterait toute (apparence d') ingérence de l'exécutif dans le travail de fond des procureurs. Ceci est particulièrement important compte tenu du fait que la supervision sur le terrain est effectuée par l'inspection directe des affaires, des registres, des documents, etc. du procureur (article 45 paragraphe 1) et compte tenu du fait que la personne effectuant la supervision se voit accorder « un accès sans entrave au système de gestion automatique des affaires » (article 45 paragraphe 5). Ces pouvoirs ne devraient pas être exercés par le ministère en ce qui concerne le travail plus substantiel des procureurs dans les affaires individuelles.

88. Selon l'article 48, le ministère serait également chargé de diverses tâches d'administration du parquet²². Cela peut être acceptable en ce qui concerne les fonctions purement administratives, à condition que cela ne porte pas atteinte à l'autonomie du ministère public, dans lequel les procureurs peuvent être responsables devant des procureurs hiérarchiquement supérieurs en ce qui concerne les fonctions de poursuite, mais pas devant le ministre. Le modèle hiérarchique ne justifie pas la subordination des procureurs au ministère en ce qui concerne les fonctions de poursuite (par opposition aux fonctions purement administratives). En outre, un tel système nécessiterait que les procureurs travaillent aux côtés de fonctionnaires du ministère, ce qui compromettrait inévitablement tout exercice indépendant des fonctions de poursuite.

89. L'article 128 du projet de loi stipule que le ministère de la Justice doit consentir au nombre d'employés du ministère public et que les critères de détermination du nombre d'employés sont déterminés par le ministre. Il est tout à fait naturel que la décision finale concernant l'allocation de ressources budgétaires (limitées) au ministère public revienne au Parlement (qui adopte le budget consolidé de l'État sur proposition du gouvernement). En ce qui concerne l'utilisation de ces ressources (c'est-à-dire la nécessité d'avoir plus de procureurs ou plus de personnel de soutien, plus d'informatique, etc. Il est entendu que le gouvernement envisage de modifier le statut du personnel travaillant pour le ministère public, qui ne sera pas régi par les règles ordinaires de la fonction publique mais constituera une catégorie spéciale sous la juridiction de la hiérarchie du ministère public. Cette mesure est la bienvenue car elle permet au ministère public d'exercer un contrôle accru sur l'organisation du travail du personnel « non chargé des poursuites ». Dans ses observations écrites, le ministère de la Justice a reconfirmé qu'une loi spéciale qui réglerait la position des fonctionnaires travaillant dans les organes judiciaires/du ministère public, ce qui est envisagé par la stratégie des ressources humaines dans le système judiciaire, serait bientôt adoptée et remplacerait les dispositions du projet de loi sur la gestion du personnel des bureaux du parquet. Il sera également explicitement prescrit dans le projet de loi que le gouvernement ne peut pas suspendre, retarder ou limiter l'exécution des fonds alloués au travail du ministère public sans le consentement du CSP. Ceci est positif.

90. La Commission de Venise note que dans le projet de loi révisé, les tâches administratives accomplies par le CSP et celles accomplies par le ministère ont été reformulées et séparées les unes des autres (voir le nouvel article 42 et l'article 47 qui a été supprimé). En outre, un principe général très important a été ajouté, précisant que le ministère ne doit pas, dans l'exercice de ces

²² Celles-ci sont, pour une raison quelconque, appelées « tâches d'administration judiciaire » et comprennent, aux termes de l'article 47, *entre autres* « l'exécution de travaux dans les parquets, notamment la fourniture de conditions matérielles, financières, spatiales et autres [...] donnant le consentement à l'acte d'organisation interne et de systématisation du parquet et d'autres tâches ».

tâches, « empiéter sur l'autonomie des [procureurs] et du ministère public, ni sur l'exercice des tâches administratives dans le ministère public sous la juridiction du procureur général ». La Commission de Venise se félicite de cet ajout. Quant aux tâches spécifiques du ministère et du CSP, certaines d'entre elles sont encore formulées de manière trop générale, mais il s'agit peut-être d'un choix délibéré des rédacteurs, afin de ne pas omettre certaines fonctions importantes et de ne pas être trop casuistique. Il reste à voir si la « division du travail » nouvellement formulée est suffisamment claire et précise, et dans quelle mesure la proclamation du principe général de non-ingérence dans l'autonomie des procureurs individuels ou de la hiérarchie des procureurs exclurait en pratique une telle ingérence. Une interprétation raisonnable de ces dispositions devrait normalement garantir une relation de travail saine entre le ministère, le CSP et la hiérarchie des procureurs.

91. Suite à une recommandation de la Commission de Venise, l'article 158 de la Constitution prévoit que le PG est responsable devant l'Assemblée nationale du travail du ministère public et de son propre travail, mais pas « de l'action dans les affaires individuelles ». Le projet de loi stipule donc que le PG ne fait pas rapport à l'Assemblée nationale sur les procédures dans les affaires individuelles (article 22, paragraphes 2 et 3), ce qui est positif.

b. *Instructions obligatoires, dévolution et transfert des affaires et des procureurs*

92. Le projet de loi a adopté un modèle hiérarchique du parquet (voir article 4, paragraphe 4). Le système est organisé verticalement, par principe fonctionnel et géographique (les parquets de base au niveau inférieur, les parquets supérieurs et, au-dessus d'eux, les parquets d'appel), ainsi qu'horizontalement, sur la base de la spécialisation (avec deux bureaux spécialisés - sur le crime organisé et sur les crimes de guerre). Le bureau du PG est au sommet du système (voir les articles 5, 12 et 13).

93. La principale caractéristique de la hiérarchie des procureurs est l'obligation de faire rapport à un procureur supérieur, et le pouvoir des procureurs supérieurs de donner des instructions aux procureurs inférieurs. L'article 14 prévoit l'obligation pour les procureurs principaux de rendre compte « directement au procureur général en chef » mais aussi au PG « conformément à la loi ». L'article 16 permet de donner des instructions générales, ainsi que des instructions obligatoires dans un cas spécifique « s'il existe un doute sur l'efficacité ou la légalité » de l'action d'un procureur subordonné. Dans le modèle proposé, le PG peut recevoir des rapports et donner des instructions à tout chef de parquet, et pas seulement à ceux qui relèvent immédiatement du PG.

94. Il n'existe pas de norme européenne commune permettant de déterminer si le ministère public doit être organisé selon un principe hiérarchique ou selon le principe de l'indépendance individuelle, ni de régler l'étendue de l'application du principe hiérarchique. Il n'est donc pas rare de trouver un modèle hiérarchique, comme le propose le projet de loi. Un système hiérarchique a ses avantages : il vise à unifier les procédures, au niveau national et régional, et à apporter une sécurité juridique. Dans un tel système de subordination hiérarchique, les procureurs sont liés par les directives, orientations et instructions émises par leurs supérieurs. Il est important de faire une distinction entre les instructions générales (voir l'article 15 du projet de loi) et les instructions au cas par cas (voir l'article 16) : dans un système purement hiérarchique, non seulement les instructions générales mais aussi les instructions au cas par cas peuvent être autorisées.

95. Si un modèle hiérarchique est tout à fait acceptable, le pouvoir des procureurs supérieurs de donner des instructions dans des *cas spécifiques* doit être traité avec une prudence

particulière²³. Ce pouvoir peut facilement faire l'objet d'abus, aussi certaines garanties procédurales doivent-elles être mises en place. La Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres, citée ci-dessus, contient des dispositions détaillées à cet égard.

96. L'article 157 de la Constitution sur les « instructions obligatoires pour les actions des procureurs généraux et des procureurs de la République » prévoit que « le [PG] émet des instructions générales obligatoires pour la conduite de tous les procureurs généraux afin d'atteindre la légalité, l'efficacité et l'uniformité du contenu ». Cet article prévoit en outre la possibilité hiérarchique d'émettre des « instructions obligatoires » sur « la manière d'agir dans un cas spécifique, s'il existe un doute sur l'efficacité et la légalité de ses actions ». La Constitution prévoit également l'obligation pour le procureur général et le procureur chargé de l'affaire d'agir conformément à ces instructions. L'article 157 prévoit en outre « qu'un procureur général inférieur ou un procureur qui estime que les instructions obligatoires sont illégales ou infondées a le droit de déposer une objection conformément à la loi ».

97. L'article 16 du projet de loi met en œuvre l'article 157 de la Constitution en ce qui concerne les conditions des instructions obligatoires et introduit une garantie supplémentaire importante : « l'instruction obligatoire est émise sous forme écrite et doit contenir les raisons et l'explication de son émission ». Cette garantie pourrait être encore renforcée. L'exigence selon laquelle les instructions écrites doivent être motivées devrait signifier que les doutes sur « l'efficacité ou la légalité » de l'action d'un procureur subordonné devraient être justifiés ; les instructions motivées devraient être jointes au dossier et accessibles aux parties. Il est très positif qu'en vertu du projet de loi révisé, les parties à la procédure puissent avoir accès aux instructions obligatoires et aux objections à celles-ci, ainsi qu'à la décision de la Commission sur ces objections ; cependant, on ne voit pas bien pourquoi ce droit d'accès ne peut être exercé que lorsque la procédure est terminée et que, par conséquent, les parties ne peuvent pas utiliser ces documents dans leur intérêt. Cette limitation devrait être reconsidérée, et les parties devraient avoir accès à ces instructions et décisions, pas nécessairement immédiatement après leur publication (ce qui peut être préjudiciable aux intérêts de l'accusation), mais à un moment de la procédure où cela peut encore être utile pour les parties. Lors de la réunion avec les rapporteurs, le ministre de la Justice a confirmé que le projet de loi pourrait être modifié à cette fin, ce qui est bienvenu.

98. L'article 17 du projet de loi traite de « l'objection » à l'instruction obligatoire prétendument « illégale et infondée ». D'une part, l'existence d'un tel mécanisme dans le système accroît l'autonomie des procureurs de rang inférieur²⁴. La Commission de Venise elle-même a déjà recommandé l'introduction d'un droit d'appel contre les instructions illégales auprès d'un tribunal ou d'un organe indépendant tel qu'un conseil des procureurs²⁵. D'autre part, si les instructions sont contestées et annulées trop souvent, ou si l'examen de ces appels est trop lent, cela peut nuire à l'efficacité de l'ensemble du système.

99. La recommandation Rec(2000)19, à la page 10, prévoit que « lorsqu'un procureur subordonné estime qu'une instruction est soit illégale, soit contraire à sa conscience, il devrait exister une procédure interne adéquate pouvant conduire à son remplacement éventuel ». Il s'agit d'une norme minimale qui permet au procureur subordonné de manifester son désaccord mais qui ne conduit pas nécessairement à l'invalidation de l'instruction. Plus important encore,

²³ Voir [Rec\(2000\)19](#), où le Comité des Ministres qualifie le pouvoir de donner des instructions de « question particulièrement sensible » - voir p. 10 des commentaires des recommandations individuelles contenus dans l'exposé des motifs de la recommandation.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, paragraphes. 92 et 95

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)008](#), Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du Parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du Procureur général, des Procureurs et des autres agents du Parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du Parquet de la Hongrie, paragraphe 69.

cette recommandation parle de la procédure « interne ». La procédure devant le CSP ne peut être considérée comme « interne », même si, en vertu de la proposition de loi, l'appel ne sera tranché que par les membres procureurs du CSP (voir article 17). Par conséquent, il ne serait pas contraire aux normes qu'une autre procédure, n'impliquant pas nécessairement le CSP, soit conçue. Toutefois, cela ne doit pas être fait maintenant, mais seulement si la mise en œuvre pratique du mécanisme d'appel proposé s'avère trop lourde.

100. Le texte original de l'article 17 du projet de loi confiait la décision sur les instructions obligatoires aux membres procureurs du CSP, à l'exclusion de tout membre non professionnel. Dans la version révisée du projet de loi, le pouvoir de décider de telles instructions est confié à une commission qui est un organe subordonné du CSP, et dont les membres sont sélectionnés par le CSP parmi les procureurs. Ce modèle est acceptable. Il convient de préciser la portée du contrôle exercé par cette commission sur les décisions de la hiérarchie des procureurs : seules les décisions manifestement déraisonnables ou illégales doivent être contrôlées, tandis que la commission doit respecter la discrétion opérationnelle des procureurs hiérarchiquement supérieurs.

101. Le projet de loi décrit la procédure de traitement des plaintes des procureurs subordonnés contre la dévolution (c'est-à-dire l'intervention d'un procureur supérieur et le retrait d'un procureur inférieur d'une affaire) ou la substitution (c'est-à-dire le transfert par un procureur supérieur de l'affaire d'un procureur inférieur à un autre procureur inférieur : voir les articles 19 et 20 du projet de loi). La possibilité de dévolution et de substitution est conforme au modèle hiérarchique. Selon le projet de loi, la substitution est possible lorsque « le parquet compétent est empêché, pour des raisons juridiques ou factuelles, d'agir dans l'affaire ». Il pourrait être nécessaire que les conditions de cette décision soient plus précises et que la décision de dévolution ou de substitution soit dûment motivée.

102. Le projet de loi devrait également clarifier la relation entre les dispositions relatives à la substitution et les dispositions relatives au transfert de compétence (article 35). L'article 37 prévoit l'adoption du « Programme annuel de travail du ministère public ». Cette compétence appartient au PG, ainsi qu'aux chefs des parquets concernés. Il est entendu que le programme annuel définit la répartition de la charge de travail et les domaines de travail spécifiques au sein de chaque parquet. Les procureurs individuels ont le droit de contester ce programme annuel devant le CSP, mais le projet de loi n'indique pas sur quels motifs. Pour la Commission de Venise, la répartition du travail devrait être la responsabilité première des chefs des bureaux de parquet respectifs, sous la supervision du PG. Le CSP ne peut intervenir qu'en cas d'irrégularité ou de tout autre motif raisonnable, tandis que la responsabilité première de ces décisions de gestion devrait incomber à la hiérarchie du parquet. Cela devrait être précisé dans le projet de loi. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a expliqué la signification de ces procédures dans l'ordre juridique serbe. Le transfert de compétence est une mesure exceptionnelle temporaire adoptée par le PG en cas d'impossibilité pour un bureau de parquet d'exercer ses fonctions en raison de « circonstances extraordinaires », tandis que le plan de travail annuel du ministère public est une mesure régulière adoptée par chaque chef de bureau de parquet (ou le PG pour l'ensemble du système). Ces explications sont utiles et peuvent être reproduites dans l'exposé des motifs du projet de loi.

103. L'article 68 du projet de loi prévoit la possibilité d'une « affectation temporaire » : « les procureurs peuvent, avec leur consentement écrit, être affectés temporairement à un autre parquet de même niveau ou de niveau inférieur pour une durée maximale d'un an, sans possibilité de réaffectation au même parquet ». Cette disposition a été pointée du doigt et discutée par pratiquement tous les interlocuteurs à Belgrade. Ces détachements sont en effet considérés comme un outil puissant pour récompenser ou sanctionner les procureurs. Alors que dans le système actuel, les décisions de détachement sont prises par le PG, le projet de loi attribue ce pouvoir au CSP. Il n'est pas clair si ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle conformément à l'article 165 de la Constitution.

104. Plusieurs interlocuteurs ont fait valoir que les affectations temporaires, comme les transferts, équivalent à des décisions relatives au statut d'un procureur. Selon la Constitution, ces décisions seraient réservées au CSP. D'autres interlocuteurs ont fait valoir que ces décisions ne concernent pas le statut des procureurs mais sont des décisions de gestion.

105. En ce qui concerne la Commission, la catégorisation de ces décisions n'est pas la question principale. La Commission se concentrera plutôt sur l'application pratique des affectations temporaires. Ce faisant, elle fera la distinction entre deux situations.

106. La première situation est celle d'un problème de personnel soudain et/ou imprévu dans un domaine spécifique de l'organisation du ministère public. Un tel problème exige une réponse managériale rapide pour « combler un vide ». Dans une telle situation, la possibilité d'une affectation temporaire est un outil de gestion nécessaire pour toute organisation. Il ne semble pas problématique de confier une telle décision à la hiérarchie du ministère public elle-même (c'est-à-dire au bureau du PG) qui possède une connaissance plus directe des besoins des parquets du pays et des candidats possibles pour répondre à ces besoins. La Commission recommande que ces décisions soient rendues par écrit, soient dûment motivées et soient mises à la disposition du procureur concerné. Un recours contre ces décisions devrait être possible.

107. Il existe cependant une deuxième situation. Les rapporteurs ont été informés que les affectations temporaires ne sont pas uniquement utilisées comme une solution temporaire. Leur utilisation est de nature plus structurelle afin de remédier à certaines lacunes systématiques de l'organisation. De l'avis de la Commission, les affectations temporaires ne sont pas le bon moyen de résoudre ces problèmes structurels. L'utilisation répétée et structurelle des affectations temporaires crée une insécurité inutile pour les procureurs concernés et un risque potentiel d'application arbitraire de ces affectations. Les problèmes structurels devraient être résolus par des nominations régulières et en comblant les postes vacants, ce qui est une tâche confiée au CSP. La Commission a été informée qu'à l'heure actuelle, plusieurs postes vacants ne sont pas pourvus par le CSP, ce qui a pour conséquence que des affectations temporaires sont effectuées de manière répétée sur ces postes vacants. La tâche du Conseil en ce qui concerne le pourvoi de ces postes vacants est donc cruciale. C'est pour cette raison que la Commission formule certaines recommandations afin d'éviter un blocage du travail du Conseil. Le législateur pourrait envisager d'introduire des mécanismes supplémentaires qui encourageraient le CSP à pourvoir les postes vacants occupés par le personnel détaché à titre temporaire.

108. La Commission de Venise note que le projet de loi révisé a étendu la période de l'affectation temporaire à trois ans. Cette solution peut être considérée comme positive car une mutation de trois ans non prorogables rend le procureur concerné moins dépendant du pouvoir discrétionnaire de la hiérarchie du ministère public, par rapport à la situation où ces mutations doivent être prorogées chaque année. D'autre part, des transferts aussi longs deviennent une solution à long terme, alors que normalement les transferts sont censés être d'une durée très limitée. La Commission de Venise s'abstiendra donc de formuler toute recommandation sur la durée du transfert. En outre, le pouvoir d'ordonner de tels transferts est donné dans le projet de loi révisé au PG, et non au CSP (comme dans le projet initial). Cette solution accroît encore le pouvoir du PG dans le parquet, de sorte que la solution initiale - avec le CSP décidant de ces questions - peut être maintenue.

3. Le Procureur général

a. Élection du Procureur général

109. Lors de l'évaluation des différents modèles de nomination des procureurs en chef, la Commission de Venise a toujours été soucieuse de trouver un équilibre approprié entre

l'exigence de la légitimité démocratique du processus, d'une part, et l'exigence de dépolitisation, d'autre part.

110. Selon le projet de loi, à la suite d'un concours public, les candidats à l'élection du PG sont sélectionnés par le CSP (voir article 93). Le CSP propose à l'Assemblée nationale un candidat, ce qui est conforme à une recommandation antérieure de la Commission de Venise (voir article 93, paragraphe 6). Le PG est ensuite élu par l'Assemblée nationale pour un mandat de six ans par un vote à la majorité des trois cinquièmes de tous les députés (voir article 158 de la Constitution et articles 79, paragraphe 1, et 94 du projet de loi). Si l'Assemblée nationale n'élit pas le candidat proposé, le PG sera choisi parmi tous les candidats qui remplissent les conditions d'élection, par une commission composée du Président de l'Assemblée nationale, du Président de la Cour constitutionnelle, du Président de la Cour suprême, du PG et du Médiateur, par un vote à la majorité (voir article 94, paragraphe 3 et article 158 de la Constitution). Il est entendu que cette commission choisira dans la liste des candidats qui ont satisfait aux critères formels d'éligibilité et qui ont été retenus par le CSP comme correspondant aux trois critères indiqués à l'article 93 para. 1 (« mérite », expertise suffisante et compétence), mais qui n'ont pas été finalement sélectionnés par le CSP pour la proposition à l'Assemblée nationale.

b. *Renvoi du Procureur général*

111. Comme pour la nomination du PG, la décision de le licencier doit être prise sur des bases objectives ; les considérations politiques doivent être exclues ou minimisées. Dans le contexte serbe, cet objectif est atteint par la stipulation de motifs spécifiques pour le licenciement et par l'implication du CSP dans le processus.

112. Le mandat du PG doit prendre fin de manière anticipée : (i) lorsque le PG atteint l'âge de 67 ans, (ii) s'il est condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins six mois pour une infraction pénale, et (iii) pour une infraction disciplinaire grave qui porte gravement atteinte à la réputation du ministère public et à la confiance du public à son égard²⁶.

113. En ce qui concerne la révocation à la suite d'une condamnation pénale, la Commission de Venise trouve inhabituel que si le PG est condamné, par exemple, à cinq mois d'emprisonnement, il reste en fonction. Toutefois, le seuil de six mois est fixé par la Constitution (voir article 158, paragraphe 7), de sorte que le projet de loi ne fait que répéter la disposition constitutionnelle. En tout état de cause, toute condamnation pénale, même non assortie d'une peine de prison, est susceptible de donner lieu à une procédure disciplinaire à l'encontre du PG et donc d'entraîner sa révocation.

114. Le troisième motif de licenciement (une infraction disciplinaire grave) mérite l'attention. Selon l'article 106 du projet de loi, le CSP détermine les motifs de révocation du PG et soumet une proposition de révocation à l'Assemblée nationale. Dans cette procédure, le CSP agit comme un organe juridique : il doit suivre une certaine procédure et rendre une décision motivée (article 104).

115. L'article 105 alinéa 3 de la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale élit le PG et décide de la cessation de ses fonctions à la majorité des trois cinquièmes. Il est possible que l'Assemblée nationale, pour des raisons politiques, décide de ne pas approuver la proposition du CSP de révoquer le PG. Une telle décision de l'Assemblée nationale est un acte politique, ce qui signifie que le rôle de la Cour constitutionnelle dans son contrôle devrait être assez limité (voir l'article 108 du projet de loi qui prévoit pour le PG un droit de recours devant la Cour constitutionnelle concernant la révocation). En effet, la Cour constitutionnelle peut toujours

²⁶ Voir l'article 102 du projet de loi ; les motifs de la cessation du mandat sont indiqués dans cet article dans un ordre différent. Cet ordre est inversé dans le présent avis afin de suivre la structure de l'analyse qui suit.

évaluer la régularité procédurale des décisions prises par le CSP et l'Assemblée nationale. Cependant, on peut se demander dans quelle mesure elle peut entrer dans le fond de l'affaire. Si l'Assemblée nationale exerce sa prérogative constitutionnelle et vote la révocation du PG, en règle générale, les raisons substantielles de ce vote ne devraient pas être contrôlées par la Cour constitutionnelle.

116. Le risque de politisation du processus de révocation anticipée du PG, évoqué dans les paragraphes précédents, n'est pas la seule considération dans la conception du système. Un autre risque est celui de l'attitude corporatiste de la composante procureur du CSP, qui protège effectivement le PG de toute responsabilité²⁷. La Commission de Venise note également que le PG, en vertu de l'article 27 du projet de loi, peut demander la suspension de toute décision administrative (et probablement judiciaire), ce qui peut être un autre moyen de protéger le PG de toute responsabilité ou d'entraver la procédure.

117. La proposition de révocation du PG par le CSP se fait à la majorité de sept voix (voir article 20, alinéa 2 du projet de loi sur le CSP). Si un tel vote est demandé, le PG est exclu du processus décisionnel (article 56 alinéa 5 du projet de loi sur le CSP). Cela signifie que le PG ne pourra être démis de ses fonctions que si tous les membres non professionnels et au moins trois membres élus du CSP ou plus votent en sa faveur²⁸.

118. L'expérience d'autres pays montre qu'il n'est pas illusoire que les membres procureurs alignent leur comportement de vote sur celui du PG. La probabilité qu'ils deviennent à l'avenir au moins subordonnés au PG fait craindre qu'ils ne soient pas totalement indépendants sur ces questions. Une solution possible, comme recommandé ci-dessus, est de concevoir des règles et des procédures appropriées qui réduiraient l'abus potentiel d'influence d'un individu sur les autres membres, réduisant ainsi la probabilité que tous les procureurs agissent en bloc.

119. Une solution possible serait de réduire la majorité décisionnelle dans certaines situations. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de l'article 163 de la Constitution, paragraphe 2, le ministre de la Justice ne doit pas voter dans une procédure visant à déterminer la responsabilité disciplinaire d'un procureur. On peut penser que cela s'applique également au vote sur la proposition de révocation du PG pour des raisons disciplinaires. Le PG devrait également être exclu du vote sur ces questions, en raison d'un conflit d'intérêts évident. Il reste donc neuf membres du CSP, qui pourraient alors prendre une décision sur la mise en cause de la responsabilité du PG à la majorité simple de cinq voix sur neuf.

120. La Commission de Venise est consciente qu'aucune de ces propositions ne peut garantir un processus décisionnel absolument objectif et impartial ; cependant, un certain ajustement du système proposé peut contribuer à réduire les deux risques - celui de la politisation et celui du corporatisme. Comme nous l'avons montré ci-dessus, les risques liés à une majorité décisionnelle plus élevée peuvent être partiellement atténués en rendant les deux composantes du Conseil moins homogènes et plus indépendantes des deux membres de droit - le PG et le ministre de la Justice.

4. Mandat des procureurs individuels

a. Nominations

121. La section IV du projet de loi (articles 79 et suivants) traite de la nomination des procureurs et définit les critères d'éligibilité pour devenir procureur. Les normes européennes et

²⁷ Voir Cour EDH, [Kolevi c. Bulgarie](#), 5 novembre 2009, n° 1108/02, §§ 195-215.

²⁸ En vertu de l'article 163 de la Constitution, « le ministre de la Justice ne peut pas voter dans une procédure de détermination de la responsabilité disciplinaire d'un procureur général », ce qui exclut sans doute le ministre de participer à la décision sur le licenciement du PG.

internationales exigent que les nominations soient fondées sur des critères de sélection objectifs, transparents et non discriminatoires, qui peuvent porter sur des exigences formelles (nationalité, âge, qualifications, expérience professionnelle, etc.), et sur des compétences professionnelles et humaines, plus difficiles à définir de manière exhaustive.

122. Dans l'ensemble, le projet de loi répond à ces normes. Certains des termes utilisés par le projet de loi - tels que « valeur » (article 80) - peuvent sembler assez larges. Cependant, le législateur a essayé de développer cette notion à l'article 82, et la « valeur » est une notion courante en droit serbe. Dans ces conditions, l'utilisation de ce critère peut être tolérée, à condition que l'organe qui décide de la nomination soit suffisamment indépendant et impartial, et que ses membres aient une expérience professionnelle et personnelle suffisante pour évaluer la « valeur » d'un candidat. L'organe de nomination des procureurs est le CSP, qui, dans l'ensemble, peut être considéré comme fiable pour évaluer la « valeur » des candidats.

123. Certaines règles relatives à la procédure de nomination méritent d'être saluées. Ainsi, l'article 84 contient une disposition bienvenue selon laquelle, lors de la sélection des procureurs, il faut tenir compte de « la composition nationale de la population, de la 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 ». Le sexe devrait être ajouté à la liste des motifs possibles d'action positive.

124. Il est également bienvenu qu'un recours devant la Cour constitutionnelle soit possible contre une décision du CSP concernant l'élection d'un procureur général et d'un procureur général en chef (article 92 ; voir également l'article 158 de la Constitution). Dans l'exercice de son contrôle, la Cour constitutionnelle devrait agir avec déférence envers le CSP²⁹, et vérifier en premier lieu si la procédure de nomination a été suivie, les critères formels d'éligibilité respectés, etc. Quant aux éléments plus subjectifs (comme, encore une fois, la « valeur » du candidat), la Cour constitutionnelle devrait respecter le pouvoir discrétionnaire du CSP auquel la Constitution a explicitement confié le pouvoir de sélectionner les procureurs.

b. *Responsabilité disciplinaire et révocation des procureurs*

125. L'article 158 de la Constitution et l'article 98 du projet de loi prévoient que la fonction de procureur – chef d'un bureau du parquet prend fin si le bureau est supprimé. Cette disposition n'est acceptable que si la décision de restructurer le ministère public, entraînant la suppression de certains bureaux, est prise par le CSP. Dans le cas contraire, il serait facile de révoquer les procureurs en chef sous le couvert de la restructuration des bureaux. La Commission de Venise a déjà critiqué de telles réformes institutionnelles *ad hominem*³⁰.

126. L'article 114 utilise des formules vagues pour définir les fautes disciplinaires. Dans une certaine mesure, il est inévitable qu'un législateur utilise des formules ouvertes afin d'assurer la flexibilité nécessaire. La Commission de Venise l'a déjà reconnu³¹. Le fait que la tâche d'interpréter et d'appliquer ces notions sera confiée au CSP, qui jouit d'une autonomie institutionnelle et d'une expertise suffisantes, est pertinent à cet égard.

²⁹ 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 de 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 de procédures disciplinaires contre des juges, mais une approche similaire est applicable ici.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la Loi sur le Ministère public et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, paragraphe 28.

³¹ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie - Avis sur la loi sur le système judiciaire, para. 108.

127. Le projet de loi à l'examen, comme le projet de loi sur les juges examinés dans l'avis d'octobre 2022, a introduit à l'article 114 la notion de « récidive disciplinaire », qui est considérée comme une faute grave et peut entraîner la révocation. La gravité des fautes disciplinaires énumérées à l'article 114 est très variable. Il ne serait pas nécessairement proportionné de licencier un procureur 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. En outre, une simple négligence dans une seule affaire ne devrait pas suffire pour imposer une sanction disciplinaire.

128. Le projet de loi comporte deux soupapes de sécurité : (i) le principe de proportionnalité est explicitement garanti à l'article 115, paragraphe 2, et (ii) si le CSP estime que le comportement du procureur « porte gravement atteinte à la réputation du ministère public ou à la confiance du public dans le ministère public », il peut (et non « doit ») déclencher la procédure de révocation (article 114).

129. Ainsi, même une récidive ne conduira pas nécessairement au licenciement, à moins que le CSP n'établisse 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 115), 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. Il est positif que le projet de loi révisé définisse maintenant plus étroitement la liste des infractions qui peuvent être considérées comme « graves » et explique la notion de « récidive » (qui devrait être limitée à une période de trois ans). Il est également important que le nouvel article 114 du projet de loi révisé exclue la responsabilité disciplinaire dans les situations résultant des déficiences structurelles du parquet, et non de la propre faute du procureur.

130. L'article 114 prévoit également qu'une violation significative du Code de déontologie constitue une faute disciplinaire. Comme il ressort de l'article 17 du projet de loi sur le CSP, le code de déontologie est adopté par le CSP. Les projets de loi initiaux étaient muets sur le contenu d'un tel code, qui autorise essentiellement le CSP à régler dans ce code tout aspect de la vie et du comportement du procureur. Dans le projet de loi révisé sur le ministère public, le nouvel article 52 décrit certains principes de base du comportement éthique, ce qui est positif (bien que les questions d'expertise soient plus pertinentes pour les évaluations de performance que le respect des règles éthiques).

131. Le projet de loi prévoit des garanties essentielles de procès équitable dans le cadre de la procédure de licenciement : le droit d'être informé immédiatement de l'ouverture de la procédure de licenciement, le droit de prendre connaissance de l'affaire et des documents qui l'accompagnent, le droit de fournir des explications et de témoigner en personne ou par l'intermédiaire d'un mandataire, des délais pour la conduite de la procédure et le droit de faire appel d'une décision (voir les articles 104 à 108 concernant la procédure de licenciement et les articles 117 à 121 concernant la procédure disciplinaire). Ceci est positif.

132. Toutefois, comme dans le projet de loi sur les juges, l'interrelation entre la procédure disciplinaire et la procédure de révocation n'est pas tout à fait claire³². La constatation d'une faute disciplinaire grave dans le cadre de la procédure disciplinaire peut conduire à la révocation d'un procureur (voir article 102). La procédure disciplinaire peut se terminer par l'imposition d'une sanction disciplinaire par la commission disciplinaire, qui peut faire l'objet d'un appel auprès du CSP. La décision du CSP est définitive (article 121, paragraphe 3). Toutefois, la même CSP peut être à l'origine de la procédure de licenciement, si elle estime que le procureur s'est rendu coupable d'un manquement particulièrement grave à la discipline (article 103). Il n'est pas clair comment la fonction « d'appel » du CSP dans le cadre de la procédure disciplinaire est compatible avec le rôle du CSP dans la procédure de licenciement.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), précité, para. 65.

133. Le projet de loi révisé tente de décrire plus en détail cette interrelation entre deux procédures, et en particulier d'harmoniser les garanties procédurales dans les procédures disciplinaires et les procédures de licenciement. Cela mérite d'être salué.

134. La Commission de Venise observe en particulier que le projet de loi révisé a revu les garanties procédurales dans la procédure de licenciement afin de les aligner sur celles offertes dans la procédure disciplinaire (article 105). La décision du CSP sur le licenciement doit désormais être motivée (article 105, dernier alinéa). En vertu de l'article 106 al. 3, la procédure de licenciement devant le CSP peut être publique, tout comme la procédure disciplinaire. En outre, le nouvel article 106 du projet de loi révisé est plus détaillé en ce qui concerne les règles de procédure de la procédure de licenciement, en se référant à certains principes généraux, et aux droits des procureurs concernés. Il serait utile de compléter ces dispositions du projet de loi par des règlements de procédure plus détaillés adoptés au niveau sous-législatif par le CSP lui-même, mais la loi devrait alors habiliter spécifiquement le CSP à adopter de tels règlements.

135. Le projet de loi révisé précise également qu'une violation du Code d'éthique - qui est une infraction disciplinaire - doit être établie par le Comité d'éthique du CSP, mais la composition de cet organe n'est pas définie. La Commission de Venise recommande de décrire la composition et les principes de fonctionnement de cet organe si ses décisions ont une incidence formelle sur les procédures disciplinaires.

136. L'article 121, paragraphe 2, stipule à juste titre que le ministre de la Justice n'a pas le droit de vote dans la phase d'appel de la procédure disciplinaire. Cela devrait également être explicite en ce qui concerne la procédure de licenciement, car l'un des motifs (et probablement le principal) de licenciement est une faute disciplinaire grave.

c. Activités interdites et incompatibilités

137. L'article 52 peut être interprété comme interdisant aux procureurs d'adhérer à toute association, à l'exception des associations professionnelles de procureurs. Comme l'explique le ministère de la justice dans ses commentaires écrits, cette disposition ne doit pas être interprétée comme interdisant aux procureurs d'adhérer à d'autres associations, même si elles n'ont pas un caractère purement professionnel. En général, comme pour les professions parallèles visées à l'article 70 du projet de loi, il est important qu'en cas de doute, le procureur puisse demander conseil à la Commission d'éthique, comme le recommande l'avis d'octobre 2022³³.

138. L'article 53 interdit aux procureurs d'être membres de partis politiques, d'exprimer publiquement des opinions politiques ou de participer à des débats publics de nature politique. Cette disposition vise à garantir la neutralité politique du ministère public. Elle n'interdit pas toutes les activités politiques des procureurs et semble être plus proportionnée qu'une disposition comparable du projet de loi sur les juges. Toutefois, l'obligation de « s'abstenir de participer à des activités politiques » peut être interprétée de manière trop large. Certains interlocuteurs ont fait valoir que la définition de l'activité politique de l'entité politique dans l'article 52 est donnée dans la loi sur le financement des partis politiques. La Commission de Venise recommande d'utiliser le langage des instruments internationaux concernant le droit à la liberté d'expression et les limitations autorisées à cet égard, en soulignant notamment que seule la participation à des activités politiques qui suscitent des doutes sérieux quant à l'impartialité du procureur peut être interdite.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), précité, para. 45

IV. Conclusions

139. Le 12 septembre 2022, le ministre serbe de la Justice, 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 deux projets de loi relatifs au ministère public : le projet de loi sur le Conseil supérieur des procureurs et le projet de loi sur le ministère public. Cet avis doit être lu en parallèle avec les avis précédents émis par la Commission de Venise concernant la réforme judiciaire en Serbie, et en particulier l'avis d'octobre 2022 sur les trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvo judiciaire.

140. La Commission de Venise réaffirme, une fois de plus, que les récents amendements constitutionnels ont le potentiel d'apporter des changements positifs significatifs dans le système judiciaire et le ministère public serbes. La Commission de Venise félicite la ministre serbe de la Justice pour l'effort considérable que son ministère a investi dans la préparation du paquet législatif et encourage les autorités serbes à continuer à mener des consultations publiques dans le même esprit d'inclusion et de transparence. Toutefois, la Commission souligne qu'une réforme véritablement réussie du ministère public exige que des mesures non législatives soient prises après l'adoption de ces amendements législatifs. En ce sens, l'adoption de ces amendements législatifs constitue une étape essentielle mais non la dernière du processus.

141. Sur le fond, la Commission de Venise observe que le parquet serbe était et restera organisé de manière hiérarchique, ce qui est un choix légitime. L'organe central de gouvernance du parquet - le Conseil supérieur des procureurs (le Conseil) - dispose de pouvoirs suffisants pour garantir un haut degré d'autonomie des procureurs individuels et du système de parquet dans son ensemble. Des recommandations plus spécifiques au législateur serbe concernant les deux projets de loi examinés sont décrites ci-dessous. Avant de les aborder, la Commission de Venise souhaite souligner que les projets de loi révisés, préparés par le ministère sur la base du projet d'avis et de leurs observations écrites supplémentaires, ont apporté des clarifications et des améliorations importantes au texte et répondent à de nombreuses préoccupations de la Commission de Venise.

A. Le projet de loi sur le Conseil supérieur des procureurs

142. La Commission de Venise reste préoccupée par la présence de deux membres de droit au sein du Conseil - le Procureur général et le ministre de la Justice, et en particulier par l'effet qu'elle peut avoir sur l'équilibre des pouvoirs entre les composantes procureur et composante non-professionnelle du Conseil, et sur le fonctionnement effectif du Conseil. La composition actuelle du Conseil étant désormais fixée par la Constitution, des solutions appropriées doivent être trouvées au niveau législatif pour réduire l'influence des deux membres de droit au sein du Conseil.

143. Dans ce contexte, la Commission de Venise considère qu'il est très important d'assurer la représentation la plus large possible parmi les membres non professionnels afin d'éviter une composante non professionnelle politiquement homogène et affiliée à la majorité politique. La Commission de Venise se félicite de la proposition des autorités serbes (i) d'exiger une majorité qualifiée au sein de la Commission du pouvoir judiciaire de l'Assemblée nationale et (ii) de renforcer les critères d'inéligibilité, à condition que ces critères soient précisés dans la loi, comme le recommande la Commission de Venise. Cela permettrait de répondre à la préoccupation exprimée par la Commission de Venise quant aux dangers liés à une composante non-professionnelle politiquement homogène.

144. La Commission de Venise rappelle également que la majorité renforcée pour la prise de certaines décisions importantes peut conduire à des blocages, mais que le risque de blocages est moindre si le législateur accroît l'indépendance des membres procureurs par rapport au

Procureur général et s'assure que les membres non professionnels représentent différents courants politiques ou ne sont pas politiquement affiliés à la majorité au pouvoir.

B. Le projet de loi sur le ministère public

145. Concernant le projet de loi sur le ministère public, la Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

- Le mécanisme d'appel contre les instructions infondées ou illégales d'un procureur supérieur est nécessaire, mais il est nécessaire de décrire la portée du pouvoir de la commission du Conseil supérieur des procureurs sur les instructions obligatoires dans la révision des décisions de fond prises par les procureurs supérieurs ;
- Les affectations temporaires en tant que décision managériale visant à combler les vacances temporaires créées par un problème de personnel soudain et/ou imprévu dans un domaine spécifique de l'organisation du ministère public peuvent être confiées à la hiérarchie du ministère public elle-même (c'est-à-dire le bureau du procureur général) qui possède une connaissance plus directe des besoins des bureaux de parquet dans le pays et des candidats possibles pour répondre à ces besoins. Ces décisions devraient être rendues par écrit, être dûment motivées et mises à la disposition du procureur concerné. Un recours contre ces décisions devrait être possible. D'autre part, le recours structurel aux affectations temporaires dans d'autres parquets crée une insécurité pour les procureurs et un risque d'arbitraire. Le législateur devrait envisager d'introduire des mécanismes supplémentaires qui encourageraient le Conseil supérieur des procureurs à pourvoir les postes vacants occupés par le personnel détaché ;
- Le projet de loi devrait mieux expliquer l'interrelation entre les procédures disciplinaires et les procédures de licenciement ; il est nécessaire d'éviter toute confusion quant au rôle joué par le Conseil supérieur des procureurs dans ces procédures. Des règles de procédure plus détaillées peuvent être spécifiées dans les règlements adoptés par le Conseil supérieur des procureurs.

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