



Strasbourg, le 9 décembre 2024

CDL-AD(2024)036

Or. angl.

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

SERBIE

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI SUR L'ACADÉMIE JUDICIAIRE ET LES
PROJETS D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR LES JUGES ET À LA LOI
SUR LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 141^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2024)**

Sur la base des commentaires de

Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
**Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission de
Venise, experte)**
**M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise,
expert)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
	A. Remarques générales	3
	B. Les modifications proposées	4
III.	Analyse	6
	A. Normes applicables et étendue du pouvoir d'appréciation national.....	6
	B. Deux options examinées par les autorités	6
	C. Défis de l'option 2	7
	1. Constitutionnalité.....	7
	2. Proportionnalité	8
	D. Statut de l'Académie.....	9
IV.	Conclusion	10

I. Introduction

1. Par lettre de 12 septembre 2024, la Ministre de la Justice de la République de Serbie, Mme Maja Popovic, a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire ([CDL-REF\(2024\)041](#)) et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public ([CDL-REF\(2024\)042](#), [CDL-REF\(2024\)043](#)).

2. Mme Regina Kiener, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Le 12 novembre 2024, les rapporteurs ont mené une série de réunions en ligne avec des représentants du ministère de la Justice, de l'Académie judiciaire, de la Cour suprême, du Haut Conseil judiciaire, du Haut Conseil supérieur des procureurs, du Ministère public suprême, d'associations professionnelles de juges et de procureurs, d'organisations de la société civile et des partenaires internationaux de la Serbie, y compris la Commission européenne. La Commission de Venise remercie le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil de l'Europe en Serbie pour l'excellente organisation des réunions et les interlocuteurs pour leur disponibilité.

4. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 12 novembre 2024. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions du pouvoir judiciaire et de l'État de droit le 5 décembre 2024. Après un échange de vues avec la ministre de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 141^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2024).

II. Contexte

A. Remarques générales

6. Ces dernières années, la Serbie a entrepris d'importantes réformes dans le domaine judiciaire et la Commission de Venise a fourni une assistance continue tout au long du processus. En 2022, des amendements à la Constitution ont été adoptés en vue de renforcer l'indépendance de la justice. Ces amendements ont transféré la compétence pour la nomination des juges et des procureurs de l'Assemblée nationale au Haut Conseil judiciaire et au Haut Conseil des procureurs, renforçant ainsi l'indépendance des membres du pouvoir judiciaire et le statut des conseils. Les amendements constitutionnels ont été adoptés par référendum en janvier 2022 et promulgués par l'Assemblée nationale en février 2022. Avant leur adoption, les amendements proposés ont été soumis à l'analyse de la Commission de Venise, qui a émis deux avis en 2021¹.

7. En février 2023, la Serbie a promulgué cinq lois pour mettre en œuvre les amendements constitutionnels de 2022. Ces lois de mise en œuvre ont également été évaluées par la Commission de Venise².

8. Dans le cadre de la réforme judiciaire, le ministère de la Justice a préparé un projet de loi sur l'Académie judiciaire, ainsi que des projets d'amendements correspondants à la loi sur les juges

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, et [CDL-AD\(2021\)048](#), Serbie - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire ; [CDL-AD\(2022\)042](#), Serbie - Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le ministère public ; [CDL-AD\(2022\)043](#), Serbie - Avis sur les suites données à l'avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire.

et à la loi sur le ministère public (collectivement dénommés « le projet de législation »). Dans sa demande à la Commission de Venise, la ministre de la Justice a précisé que le projet de loi avait été préparé dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE, dans le but d'assurer la conformité de la Serbie avec le critère de référence intermédiaire 4 du chapitre 23 des règles de l'UE (« Acquis »)³.

9. Le rapport de 2024 sur la Serbie, publié par la Commission européenne (CE) dans le cadre de la communication 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE, notait que les recommandations de la CE de 2023 avaient été partiellement mises en œuvre et restaient valables ; au cours de l'année à venir, la Serbie devrait notamment adopter la loi sur l'Académie judiciaire⁴.

10. La Commission de Venise a abordé la question de l'Académie judiciaire de Serbie dans deux avis. Dans l'avis de 2018 traitant de la réforme constitutionnelle du pouvoir judiciaire, la Commission a estimé que « *le rôle de l'[Académie] en qualité de gardien unique du système judiciaire semble refléter la volonté et l'engagement exprimés en faveur du renforcement de la qualité et du professionnalisme de la formation des juges et des procureurs. Il serait cependant souhaitable de protéger l'[Académie] contre d'éventuelles influences indues en lui conférant un solide statut dans la Constitution.* »⁵. L'inscription de l'Académie judiciaire dans la Constitution n'a toutefois pas été poursuivie. Dans un avis ultérieur publié en 2021, la Commission de Venise a réexaminé la question, déclarant que « *[l]Académie judiciaire était initialement prévue comme étant l'institution qui fournirait un "point d'entrée" dans le système judiciaire serbe. Elle devait donc se voir attribuer un rôle prééminent pour protéger le processus de nomination de toute influence indue ... mais elle a été exclue du projet d'amendements [constitutionnels]. Ce dernier ne stipule plus que l'entrée dans la magistrature est subordonnée à l'achèvement de l'Académie judiciaire, et le projet d'amendements ne prévoit pas de base constitutionnelle pour l'Académie judiciaire* »⁶. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise a proposé que, si les dispositions relatives à l'Académie judiciaire n'étaient pas incluses dans la Constitution, sa position et son rôle soient régis par la législation ordinaire⁷.

11. Ce projet de législation a été préparé par les autorités et fait l'objet du présent avis.

B. Les modifications proposées

12. Le projet de loi sur l'Académie judiciaire vise à réformer l'Académie existante en introduisant des garanties contre les influences indues et en renforçant son statut d'autonomie. Il vise également à renforcer les liens institutionnels et fonctionnels entre l'Académie et la communauté des juges et des procureurs, en particulier avec le Haut Conseil judiciaire et le Haut Conseil des procureurs (ci-après « Conseil judiciaire » et « Conseil des procureurs »).

13. En vertu du projet de loi, l'Académie est créée dans le but de fournir la formation théorique et pratique nécessaire à l'exercice correct des fonctions judiciaires et de poursuite (article 2). Pour remplir ce mandat, l'Académie assure notamment : (i) la « formation préalable » des

³ CE, Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), [Chapitres de l'acquis](#). L'objectif de référence intermédiaire n° 4 pour la Serbie prévoit notamment ce qui suit : « *La Serbie établit un premier bilan de la mise en œuvre d'un système équitable et transparent fondé sur le mérite pour la gestion des carrières des juges et des procureurs, y compris le recrutement, l'évaluation et la promotion des juges et des procureurs sur la base d'une évaluation périodique des performances professionnelles (y compris au plus haut niveau)* ».

⁴ CE, Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement, Communication 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE, [Rapport 2024 sur la Serbie](#), SWD(2024), 30 octobre 2024, page 5.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)011](#), Avis sur les projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, paragraphe 42.

⁶ 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 97.

⁷ Ibid, paragraphe 98.

candidats aux fonctions de juge ou de procureur, et (ii) la « formation continue » des juges et des procureurs en exercice (article 6).

14. Les organes de l'Académie judiciaire comprennent le conseil d'administration, le directeur et le conseil des programmes. Le conseil d'administration est composé de onze membres : cinq membres nommés parmi les juges par le Conseil judiciaire, dont deux membres désignés par l'Association des juges ; quatre membres nommés parmi les procureurs par le Conseil des procureurs, dont un membre désigné par l'Association des procureurs ; le ministre de la Justice ; et un membre parmi les employés de l'Académie, désigné par le gouvernement (article 8).

15. Le conseil d'administration élit le directeur de l'Académie et les membres du conseil des programmes. Il adopte également des programmes de formation pour les différentes catégories de personnel du pouvoir judiciaire et du ministère public (article 10). Le Conseil judiciaire et le Conseil des procureurs suivent le fonctionnement de l'Académie et exercent un contrôle professionnel sur ses activités (article 4).

16. La question centrale abordée par le projet de législation concerne l'utilisation de la « formation préalable » dans le recrutement de nouveaux juges et procureurs. Deux options sont proposées.

17. Dans le cadre de l'option 1, les personnes souhaitant accéder à la profession peuvent soit : (a) passer l'examen professionnel à l'Académie à l'issue du programme de « formation préalable », soit (b) passer l'examen directement devant le Conseil judiciaire ou des procureurs sans suivre le programme de « formation préalable ». L'évaluation ultérieure des candidats et la décision de les nommer sont prises par le Conseil judiciaire ou des procureurs. Cette option conserve le modèle de recrutement actuel, avec l'ajout d'une nouvelle exigence : lorsque les candidats réussissent l'examen directement devant le Conseil judiciaire ou des procureurs et sont ensuite nommés, ils doivent suivre une formation de 30 jours après leur nomination (« formation continue ») à l'Académie (article 56 du projet de loi sur l'Académie judiciaire).

18. L'option 2 supprime la possibilité pour les candidats de se présenter à l'examen professionnel directement devant le Conseil judiciaire ou des procureurs. Dans le cadre de cette option, la seule méthode de recrutement des nouveaux juges et procureurs sera la « formation préalable » à l'Académie réformée. À l'issue de cette formation, les stagiaires passeront l'examen professionnel à l'Académie, après quoi ils seront évalués et nommés par le Conseil judiciaire ou des procureurs. L'option 2 prévoit une période de transition jusqu'au 1er janvier 2029, au cours de laquelle le double système d'examen restera en vigueur, permettant aux candidats de passer un examen soit à l'Académie, soit directement au Conseil judiciaire ou des procureurs.

19. Lors des réunions en ligne, les autorités et les autres interlocuteurs se sont principalement attachés à discuter des avantages et des inconvénients de chacune des deux options. Les positions des parties prenantes étaient partagées. Certains ont soutenu la proposition de faire de l'Académie la seule voie d'accès (option 2), soulignant les avantages d'une approche institutionnelle uniforme de la formation des juges et des procureurs. Cependant, d'autres, en particulier les communautés professionnelles et les organisations de la société civile, ont exprimé des réserves sur cette approche pour deux raisons principales : (i) de sérieuses préoccupations concernant l'indépendance de l'Académie actuelle et l'équité dans la gestion des stages et des examens ; et (ii) le traitement potentiellement inéquitable des assistants judiciaires et des procureurs expérimentés, qui seraient tenus de suivre un stage à l'Académie, en dépit de leur expérience et de leur expertise professionnelles déjà acquises. Dans ces cas, la nécessité d'une « formation préalable » serait moins évidente que pour les candidats n'ayant aucune expérience professionnelle dans les services judiciaires ou de poursuites.

20. Les préoccupations relatives à l'option 2 ont été amplifiées par les allégations de certains interlocuteurs concernant l'absence de processus inclusif et de débat public lors de la rédaction des amendements législatifs proposés.

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

III. Analyse

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

22. Les normes du Conseil de l'Europe concernant la formation des juges et des procureurs soutiennent généralement le point de vue selon lequel une formation initiale et continue adéquate est une composante essentielle et importante de l'indépendance de leur profession. En particulier, la Recommandation 12(2010) du Comité des Ministres stipule que « *[I]es juges devraient bénéficier d'une formation initiale et continue théorique et pratique, entièrement prise en charge par l'État. (...) Une autorité indépendante devrait veiller, en respectant pleinement l'autonomie pédagogique, à ce que les programmes de formations initiale et continue répondent aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité inhérentes aux fonctions judiciaires* »⁸. La Magna Carta des juges (Principes fondamentaux) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) comprend le principe 8 qui affirme : « *[I]a formation initiale et continue est un droit et un devoir pour le juge. Elle doit être organisée sous le contrôle du pouvoir judiciaire. La formation est un élément important pour garantir l'indépendance des juges ainsi que la qualité et l'efficacité du système judiciaire* »⁹. Le CCJE recommande que la formation initiale obligatoire comprenne des programmes adaptés à l'expérience professionnelle des personnes nommées¹⁰. De même, le rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public a noté que « *[I]es procureurs devraient pouvoir suivre une formation appropriée tout au long de leur carrière. La formation des procureurs est certainement aussi importante que celle des juges.* »¹¹.

23. Si les normes européennes soulignent l'importance de la formation, elles ne prescrivent pas de détails spécifiques sur la manière dont le système d'éducation et de formation des juges et des procureurs devrait être organisé, ni sur les conditions dans lesquelles cette formation est intégrée dans le processus d'accès aux professions. Ces questions relèvent de la compétence organisationnelle et de la discrétion de chaque pays. En tant que telles, les options dont dispose chaque pays pour structurer la formation et déterminer les voies d'accès au pouvoir judiciaire et ministère public sont assez larges.

B. Deux options examinées par les autorités

24. Comme indiqué précédemment, dans le cas de la Serbie, les autorités envisagent deux possibilités : L'option 1 conserve le double système actuel (où les candidats peuvent se présenter à l'examen soit à l'Académie, soit devant le Conseil judiciaire/des procureurs) ; l'option 2 confère à l'Académie la responsabilité exclusive de l'examen professionnel. Dans les deux cas, cependant, l'évaluation finale des candidats reste du ressort du Conseil judiciaire, qui, en vertu des articles 150(2) et 162(2) de la Constitution, est habilité à nommer les juges et les procureurs.

25. La Commission de Venise reconnaît que, compte tenu de l'absence de normes européennes spécifiques et de la grande marge de manœuvre laissée aux différents pays dans ce domaine, les deux options sont viables. Toutefois, dans le contexte des besoins et attentes actuels, l'option

⁸ Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 56-57.

⁹ CCJE, Magna Carta des juges (Principes fondamentaux), [CCJE\(2010\)3](#), 17 novembre 2010, principe 8.

¹⁰ CCJE, [avis N° 4 \(2003\)](#) sur la formation des juges, paragraphe 26.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, 17-18 décembre 2010, paragraphe 70.

2 peut présenter des avantages distincts pour la préparation des individus aux professions judiciaires et de procureur.

26. Tout d'abord, le fait de placer la formation initiale avant la nomination garantit que les candidats sont convenablement préparés, ce qui permet une véritable évaluation au mérite de leurs qualifications lors du processus de sélection. Si la formation professionnelle intervient après la décision de nomination, la séquence devient incohérente, car elle peut affaiblir la nature fondée sur le mérite du processus de nomination.

27. Deuxièmement, la mise en place d'une voie unique pour l'examen professionnel garantit que tous les candidats sont soumis au même processus rigoureux, assurant ainsi l'égalité et la transparence. Une procédure uniforme atténue le risque d'inégalité de traitement ou de divergences entre les candidats, en veillant à ce que tous soient évalués selon des normes cohérentes.

28. Troisièmement, l'élimination du système parallèle redondant améliorerait l'efficacité du processus de recrutement en simplifiant la procédure globale et en améliorant la prévisibilité des nominations. Cette approche rationalisée réduirait également les complications administratives potentielles pouvant découler du maintien d'un double système.

C. Défis de l'option 2

29. Au cours des réunions, les rapporteurs ont été informés de deux problèmes principaux concernant la mise en œuvre de l'option 2 : (1) le modèle pourrait rencontrer des difficultés pour s'aligner sur les dispositions constitutionnelles concernant les pouvoirs de nomination des conseils des juges et des procureurs ; et (2) il pourrait y avoir un traitement disproportionné des assistants des juges et des procureurs expérimentés, qui seraient tenus de s'inscrire au programme de « formation préalable ».

1. Constitutionnalité

30. En 2014, la Cour constitutionnelle a jugé que le fait de confier à l'Académie judiciaire le rôle d'unique gardien des professions judiciaires et de procureur entrerait en conflit avec les pouvoirs constitutionnels des Conseils judiciaire et des procureurs de nommer les juges et les procureurs. *La ratio decidendi* de la décision était que, parmi d'autres arguments relatifs au principe de non-discrimination et à l'égalité des conditions d'accès au service public (articles 21 et 53 de la Constitution), les pouvoirs constitutionnels des Conseils ne pouvaient pas être entravés par le rôle de l'Académie dans la détermination des personnes professionnellement aptes à exercer les fonctions de juge et de procureur¹². Cette jurisprudence constitutionnelle est pertinente pour le présent projet de loi. En décidant qui peut être admis au programme de « formation préalable » et qui a obtenu son diplôme avec succès, l'Académie participe de *facto* à la sélection professionnelle des candidats. Dans le cadre de l'option 2, l'Académie reste seule compétente pour procéder à la sélection professionnelle *préliminaire* des candidats par le biais des examens d'entrée et de fin d'études.

31. Il appartient en dernier ressort aux autorités nationales d'évaluer la conformité de la législation ordinaire avec la Constitution. Cependant, il est important de souligner que si les Conseils judiciaire et des procureurs sont constitutionnellement investis du pouvoir de nommer les juges et les procureurs (articles 150(2) et 162(2) de la Constitution), cette compétence doit être interprétée en conjonction avec d'autres dispositions constitutionnelles pertinentes. En particulier, l'article 145 dispose que « *les conditions d'élection des juges... sont réglées par la loi* », ce qui donne au législateur le pouvoir discrétionnaire de déterminer ces conditions, y compris la procédure de sélection préliminaire. Le législateur doit cependant exercer ce pouvoir

¹² Cour constitutionnelle de Serbie, décision n° IUz - 497/2011, 6 février 2014.

d'appréciation d'une manière qui respecte le principe de l'indépendance des juges et des procureurs ainsi que la compétence des Conseils pour nommer les juges et les procureurs.

32. Le projet de loi sur l'Académie judiciaire cherche à résoudre ce problème en assurant un *certain niveau de subordination* de l'Académie aux Conseils judiciaire et des procureurs. Ces Conseils, selon la Constitution, sont des organes de l'État chargés de sauvegarder et de garantir l'indépendance des juges et des procureurs. Les dispositions suivantes sont particulièrement pertinentes :

- (i) l'Académie est soumise au contrôle et à la supervision professionnelle des Conseils judiciaire et des procureurs (article 4) ;
- (ii) les Conseils judiciaire et des procureurs jouent un rôle décisif dans la formation des organes de gestion de l'Académie (articles 8 et 10) ;
- (iii) les Conseils judiciaire et des procureurs ont un rôle décisif dans la formation (a) de la commission chargée de l'examen d'entrée, (b) de la commission d'appel pour l'examen d'entrée, et (c) de la commission chargée de l'examen final (articles 33, 36, et 43) ;
- (iv) les Conseils judiciaire et des procureurs déterminent régulièrement le nombre de places vacantes pour le programme de « formation préalable » (article 27) ;
- (v) les Conseils judiciaire et des procureurs peuvent examiner le rapport sur l'examen d'entrée et la liste de classement des candidats à la « formation préalable » (article 38).

33. Il convient également de noter que les Conseils judiciaire et des procureurs conservent la compétence de décider en dernier ressort des nominations, après un examen et un entretien avec les candidats retenus, notamment en ce qui concerne leur intégrité.

34. Ces dispositions indiquent que le niveau de subordination de l'Académie aux Conseils est *suffisant* pour assurer le respect des pouvoirs de nomination des Conseils prévus par la Constitution.

35. Toutefois, la Commission est d'avis qu'il serait souhaitable que le projet de loi clarifie davantage la relation entre l'Académie et les Conseils en développant et en clarifiant les procédures relatives à l'exercice par les Conseils de leurs compétences spécifiques dans ce domaine : (i) contrôler le fonctionnement de l'Académie et exercer une supervision professionnelle ; (ii) examiner le rapport et le classement de l'examen d'entrée ; (iii) exercer leur pouvoir discrétionnaire dans l'examen des candidats ayant réussi l'examen d'entrée à l'Académie. Le manque de clarté procédurale de ces dispositions pourrait entraîner des tensions inutiles et des pratiques incohérentes. Si cela est jugé approprié, ces clarifications pourraient être incorporées dans d'autres actes législatifs, notamment la loi sur les juges et la loi sur le ministère public, le projet de loi actuel incluant des références à ces dispositions.

2. Proportionnalité

36. Une autre question concerne la proportionnalité du traitement des actuels assistants des juges et des procureurs, qui possèdent une expérience significative mais qui devront suivre un programme de « formation préalable » à l'Académie. Certains interlocuteurs nationaux ont fait valoir que, jusqu'à présent, les fonctions exercées au cours du programme de stage reproduisaient largement celles déjà exercées par les assistants des juges et des procureurs, ce qui rendrait la transition d'assistant à stagiaire quelque peu artificielle. Toutefois, les autres interlocuteurs ont fait valoir que le programme de « formation préalable » offrirait toujours une préparation supplémentaire précieuse, même pour les assistants expérimentés, le programme d'études étant adapté aux besoins spécifiques des différentes catégories de stagiaires. En fin de compte, il appartiendra à l'Académie réformée de réexaminer et d'adapter le programme de formation pour s'assurer qu'il répond de manière adéquate aux besoins pertinents. Cette

observation est particulièrement pertinente pour les candidats de haut niveau issus du monde universitaire. Compte tenu de leurs qualifications académiques et de leur expérience, leurs besoins en formation doivent être soigneusement évalués et limités aux domaines nécessaires, tels que l'art judiciaire. Il peut s'agir de compétences en matière de gestion des audiences, d'organisation de séances d'interrogatoire et d'une formation spécifique sur la conduite des juges.

37. Il apparaît que la poursuite des objectifs de la présente réforme par le biais de l'option 2 n'imposerait pas de charge excessive aux actuels assistants des juges et procureurs, pour les raisons suivantes. Premièrement, le projet de loi sur l'Académie judiciaire prévoit des périodes de « formation préalable » variables, allant de trois à 24 mois, en fonction des années d'expérience professionnelle des stagiaires (article 40). Deuxièmement, le projet de loi garantit que les stagiaires bénéficient d'un contrat de travail, avec une rémunération fixée à 80 % du salaire de base d'un juge du tribunal de première instance. En outre, leur emploi antérieur sera suspendu, mais non résilié (article 48). Troisièmement, le projet de loi introduit une période transitoire de cinq ans, au cours de laquelle le système dual actuel restera en place. Cette période, même si elle est ramenée à deux ans, offrira aux assistants actuels un délai suffisant pour utiliser le système d'admission actuel en passant un examen direct par les Conseils judiciaire et des procureurs, s'ils le souhaitent.

D. Statut de l'Académie

38. Dans l'exercice de ses fonctions, l'Académie doit être à l'abri de toute influence indue et veiller à ce que la formation et les examens soient menés conformément aux principes de l'indépendance des juges et des procureurs. À cet égard, la Commission de Venise a déjà souligné que la formation des juges devait rester sous le contrôle du système judiciaire¹³. De même, le CCJE a conseillé que « *[l]e pouvoir judiciaire devrait jouer un rôle majeur ou être lui-même chargé d'organiser et de contrôler la formation* »¹⁴.

39. Le projet de loi sur l'Académie judiciaire adhère à ces principes, puisqu'il existe une relation fonctionnelle substantielle entre l'Académie et les services judiciaires et de procureur. Comme nous l'avons vu plus haut (paragraphe 32), cette relation est assurée par les Conseils judiciaire et des procureurs qui, conformément à la Constitution, sont chargés de sauvegarder l'indépendance des juges et des procureurs.

40. Le fonctionnement de l'Académie est supervisé par le conseil d'administration, qui nomme le directeur de l'Académie et les membres du conseil des programmes, adopte les programmes de formation et exécute d'autres tâches (article 10). Le conseil d'administration est composé de onze membres : cinq membres nommés parmi les juges par le Conseil judiciaire, dont deux membres désignés par l'Association des juges ; quatre membres nommés parmi les procureurs par le Conseil des procureurs, dont un membre désigné par l'Association des procureurs ; le ministre de la Justice ; et un membre parmi les employés de l'Académie, désigné par le gouvernement (article 8).

41. De l'avis de la Commission de Venise, il est positif que la grande majorité des membres du conseil d'administration soient nommés par les Conseils judiciaire et des procureurs. L'implication des associations professionnelles dans la sélection de certains de ces membres est également louable. Cependant, le fait que le projet de loi inclut le ministre de la Justice dans le conseil d'administration soulève des inquiétudes. Au cours des réunions, les rapporteurs n'ont pas reçu de raisons convaincantes pour justifier la participation du ministre de la Justice au conseil d'administration. La Commission de Venise a déjà exprimé ses préoccupations quant à l'implication du ministre de la Justice dans l'organisation de la formation des juges et des

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)003](#), Ukraine - Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine, paragraphe 123.

¹⁴ CCJE, [avis n° 4 \(2003\)](#) sur la formation des juges, paragraphe 16.

procureurs¹⁵. Elle recommande donc aux autorités d'envisager de supprimer la participation *ex officio* du ministre de la justice au conseil d'administration de l'Académie.

42. Un autre aspect important est la transparence et l'équité des procédures d'admission et d'examen final de l'Académie. Le projet de loi sur l'Académie judiciaire stipule que l'admission au programme de « formation préalable » est basée sur un appel public (article 28). Il garantit également des droits procéduraux aux stagiaires, y compris le droit de faire appel des résultats de l'examen d'entrée (article 35) et de l'examen final (article 45). Ces dispositions sont positives et contribuent à l'intégrité du processus. En outre, les autorités pourraient envisager l'introduction de dispositions visant à assurer une composition équilibrée des organes de l'Académie.

IV. Conclusion

43. À la demande de la ministre de la Justice de Serbie, la Commission de Venise a évalué le projet de loi sur l'Académie judiciaire, ainsi que les projets d'amendements correspondants à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public.

44. La Commission de Venise se félicite de la volonté des autorités de poursuivre la réforme judiciaire en se penchant sur le statut et la compétence de l'Académie judiciaire.

45. La question centrale du projet de loi est de savoir si l'Académie judiciaire doit devenir la voie exclusive d'accès aux professions judiciaires et de procureur par l'achèvement du programme de « formation préalable » et la réussite d'un examen professionnel à l'Académie. Les autorités ont proposé deux options : la première maintient le système dual actuel, où les candidats peuvent choisir de se présenter à l'examen professionnel soit à l'Académie, soit directement devant les Conseils judiciaire et des procureurs sans suivre la formation ; la seconde option attribue la responsabilité exclusive de l'examen professionnel à l'Académie. Dans les deux cas, cependant, l'évaluation finale et la décision de nomination des candidats restent de la compétence des Conseils judiciaire et des procureurs, comme le prévoit la Constitution.

46. Pour la Commission de Venise, les deux options sont viables car elles s'inscrivent dans les limites d'un large pouvoir discrétionnaire national dans ce domaine. Cependant, confier la responsabilité exclusive de l'accès aux professions judiciaires et de procureur à l'Académie présente plusieurs avantages et peut représenter l'alternative préférée. Tout d'abord, le fait de placer la formation initiale avant la nomination garantit que les candidats sont correctement formés et préparés, ce qui permet une véritable évaluation de leurs qualifications fondée sur le mérite. Deuxièmement, une procédure d'examen uniforme favorise l'égalité et l'équité, réduisant ainsi le risque de pratiques détournées. Troisièmement, l'élimination du système parallèle redondant permettrait de rationaliser le processus de recrutement et d'en améliorer l'efficacité et la prévisibilité.

47. Dans ce contexte, la Commission de Venise réitère sa recommandation antérieure selon laquelle l'Académie judiciaire doit être protégée de toute influence indue. Il est positif que l'Académie soit suffisamment éloignée des autres branches du pouvoir et qu'elle soit étroitement liée au Conseil judiciaire et au Conseil des procureurs, qui sont des organes constitutionnels chargés de sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire et du procureur. Dans l'ensemble, le projet de législation vise à renforcer le statut institutionnel de l'Académie, même si d'autres améliorations, telles que décrites dans le présent avis, sont recommandées.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Bulgarie - Avis sur le projet de loi visant à modifier et compléter la Constitution (dans le domaine du pouvoir judiciaire) (Venise, 23-24 octobre 2015), paragraphe 72.

48. Les principales recommandations sont les suivantes :

- (1) développer et clarifier les procédures liées à l'exercice par les Conseils judiciaire et des procureurs des compétences spécifiques qui leur sont attribuées, à savoir : (i) le contrôle du fonctionnement de l'Académie et sa supervision professionnelle, (ii) l'examen du rapport et du classement de l'examen d'entrée, (iii) l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'examen des candidats ayant suivi avec succès un programme de « formation préalable » au sein de l'Académie.
- (2) envisager de supprimer la participation *ex officio* du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie judiciaire.

49. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités serbes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.