



Strasbourg, 14 March 2023
Strasbourg, le 14 mars 2023

CDL-PI(2023)005

Or. Engl./fr.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

SERBIA / SERBIE

Information to the follow-up / *Information sur le suivi*

Opinion on three draft laws implementing the constitutional amendments on Judiciary / *Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire*
(CDL-AD(2022)030)

Opinion on two draft laws implementing the constitutional amendments on the prosecution service / *Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public* (CDL-AD(2022)042)

Follow-up Opinion on three revised draft Laws implementing the constitutional amendments on the Judiciary / *Avis sur les suites données à l'avis sur trois projets de loi révisés mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire* (CDL-AD(2022)043)

presented at the 134th Plenary Session (10-11 March 2023)
présenté lors de la 134^e session plénière (10-11 mars 2023)

- **Opinion on three draft laws implementing the constitutional amendments on Judiciary ([CDL-AD\(2022\)030](#))**
- **Opinion on two draft laws implementing the constitutional amendments on the prosecution service ([CDL-AD\(2022\)042](#))**
- **Follow-up Opinion on three revised draft Laws implementing the constitutional amendments on the Judiciary of Serbia ([CDL-AD\(2022\)043](#))**

The texts submitted to the National Assembly for adoption were modified as compared to the texts examined by the Venice Commission in October and December 2022, and further amendments were made during the parliamentary discussions. The overall direction of the amendments corresponds to the recommendations of the Venice Commission.

In particular, the laws now indicate that in ensuring proper judicial administration court presidents should not interfere with the adjudication process and a general rule prohibiting interference with the conduct of court proceedings in individual cases is introduced. The composition of the Ethics Committee and the principles of ethical behaviour of judges are now defined in the law. "Frequent" failure to participate in the work of the High Judicial Council (HJC) and the High Prosecutorial Council (HPC) without justifiable reason is added as a ground for termination of the mandate. Possibilities for the secondment of judges are restricted, evaluation criteria are mentioned in the law, the notion of the "repeated disciplinary offence" is defined more narrowly. The notion of the "improper influence" on the work of the courts is further limited. The power of the prosecutor to request documents or information is restricted to cases where there is a special "legal authority" for such requests. Clarifications are introduced describing the procedure of objections against mandatory instructions of upper prosecutors, the right to object against the annual work schedule is introduced.

Some recommendations were not sufficiently addressed: for example, the interrelation between the procedure of dismissal and the disciplinary proceedings, and the role of the HPC and the HJC in those proceedings, remain somewhat unclear.

Finally, some of the amendments introduce new legal mechanisms, not analysed in the October and December opinions. For example, the role of the two councils in the budgetary procedure is redefined, and certain new disciplinary offences are created.

Most importantly, the laws on the HJC and the HPC introduced a new procedure for the shortlisting of the candidates to the positions of lay members in the two councils, which is the task of the Judiciary Commission of the National Assembly (the JC). This was at the focus of attention of the Commission which recommended that this process should lead to a shortlist of candidates who are either politically neutral or at least politically diverse.

The pre-selection procedure now comprises three rounds. It starts with a vote by a 2/3 majority in the JC. If no requisite majority is attained, in the second round a 3/5 majority is required. If this majority is not reached either, the matter is transmitted to a 5-member commission composed of the Speaker, the President of the Supreme Court, the President of the Constitutional Court, the Prosecutor General, and the Ombudsman. This commission will directly elect the lay members to each of the two councils (without a vote at the National Assembly).

In its December 2022 opinions the Venice Commission welcomed the introduction of a 2/3 majority requirement for the shortlisting decision by the JC. As to the new anti-deadlock mechanism, the Serbian authorities were confident that it was constitutionally permissible. The same 5-member commission is mentioned in the Constitution as an anti-deadlock mechanism in the case the National Assembly cannot select the 4 candidates (which requires the 2/3 majority vote by all candidates). It remains to be seen whether this mechanism will ensure apolitical (or politically

diverse) lay component of the two councils. To contribute to the depoliticisation of these appointments the two laws also strengthened the ineligibility criteria for the candidates. Thus, members of Parliament and top government officials are barred from being candidates, and the candidates should also not be in a position of “strongly influencing the making of political decisions”. This is positive, although the two December opinions recommended even more extensive and specific ineligibility requirements, to create a “safety distance” between lay members and party politics.

In sum, the adoption of the five laws is an important advance in the process of bringing the Serbian judiciary in line with the European standards.

- **Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire ([CDL-AD\(2022\)030](#))**
- **Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public ([CDL-AD\(2022\)042](#))**
- **Avis sur les suites données à l’avis sur trois projets de loi révisés mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire ([CDL-AD\(2022\)043](#))**

Les textes soumis à l'Assemblée nationale pour adoption ont été modifiés par rapport aux textes examinés par la Commission de Venise en octobre et décembre 2022, et d'autres amendements ont été apportés au cours des discussions parlementaires. L'orientation générale des amendements correspond aux recommandations de la Commission de Venise.

En particulier, les lois indiquent désormais que pour assurer une bonne administration judiciaire, les présidents des tribunaux ne doivent pas interférer avec le processus de jugement et une règle générale interdisant l'interférence avec la conduite des procédures judiciaires dans des cas individuels est introduite. La composition du comité d'éthique et les principes du comportement éthique des juges sont désormais définis dans la loi. L'absence « fréquente » de participation aux travaux du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et du Conseil supérieur du ministère public (CSMP) sans raison valable est ajoutée comme motif de résiliation du mandat. Les possibilités de détachement des juges sont restreintes, les critères d'évaluation sont mentionnés dans la loi, la notion de « faute disciplinaire répétée » est définie de manière plus étroite. La notion « d'influence inappropriée » sur le travail des tribunaux est encore plus limitée. Le pouvoir du procureur de demander des documents ou des informations est limité aux cas où il existe une « autorité légale » spéciale pour de telles demandes. Des clarifications sont introduites pour décrire la procédure d'objection contre les instructions obligatoires des procureurs supérieurs, le droit d'objection contre le programme de travail annuel est introduit.

Certaines recommandations n'ont pas été suffisamment prises en compte : par exemple, l'interrelation entre la procédure de licenciement et les procédures disciplinaires, ainsi que le rôle du CSM et du CSMP dans ces procédures, restent quelque peu flous.

Enfin, certains amendements introduisent de nouveaux mécanismes juridiques qui n'ont pas été analysés dans les avis d'octobre et de décembre. Par exemple, le rôle des deux conseils dans la procédure budgétaire est redéfini et certaines nouvelles infractions disciplinaires sont créées.

Plus important encore, les lois sur le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur de la protection sociale ont introduit une nouvelle procédure de présélection des candidats aux postes de membres non professionnels des deux conseils, tâche qui incombe à la Commission judiciaire de l'Assemblée nationale (la CJ). Cette question a retenu l'attention de la Commission, qui a recommandé que cette procédure aboutisse à une liste restreinte de candidats qui soient soit politiquement neutres, soit au moins politiquement diversifiés.

La procédure de présélection comporte désormais trois tours. Elle commence par un vote à la majorité des 2/3 au sein du CJ. Si la majorité requise n'est pas atteinte, une majorité des 3/5 est requise au deuxième tour. Si cette majorité n'est pas non plus atteinte, l'affaire est transmise à une commission de 5 membres composée du président du Parlement, du président de la Cour suprême, du président de la Cour constitutionnelle, du procureur général et du médiateur. Cette commission élira directement les membres non professionnels de chacun des deux conseils (sans vote à l'Assemblée nationale).

Dans ses avis de décembre 2022, la Commission de Venise s'est félicitée de l'introduction d'une exigence de majorité des 2/3 pour la décision de présélection par la CJ. Quant au nouveau mécanisme anti-blocage, les autorités serbes étaient convaincues qu'il était autorisé par la Constitution. La même commission de 5 membres est mentionnée dans la Constitution comme mécanisme anti-blocage dans le cas où l'Assemblée nationale ne peut pas sélectionner les 4 candidats (ce qui nécessite le vote à la majorité des 2/3 de tous les candidats). Il reste à voir si ce mécanisme garantira l'apolitisme (ou la diversité politique) de la composante laïque des deux conseils. Pour contribuer à la dépolitisation de ces nominations, les deux lois ont également renforcé les critères d'inéligibilité des candidats. Ainsi, les membres du Parlement et les hauts fonctionnaires ne peuvent pas être candidats, et les candidats ne doivent pas non plus être en position « d'influencer fortement la prise de décisions politiques ». Il s'agit là d'un point positif, même si les deux avis de décembre recommandaient des conditions d'inéligibilité encore plus étendues et spécifiques, afin de créer une « distance de sécurité » entre les membres non professionnels et la politique du parti.

En résumé, l'adoption des cinq lois constitue une avancée importante dans le processus de mise en conformité du système judiciaire serbe avec les normes européennes.