



Strasbourg, 19 mars 2008

CDL-AD(2008)007
Or. angl.

Avis n° 464 / 2007

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

AVIS

**RELATIF AUX PROJETS DE LOI SUR LES JUGES ET SUR
L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX DE LA RÉPUBLIQUE DE
SERBIE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 74^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2008)**

**sur la base des observations de
M. Pierre CORNU (Suisse, expert de la Direction de la coopération
juridique, Direction générale des droits de l'homme et des affaires
juridiques du Conseil de l'Europe)**

M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)

**M. Jean-Jacques HEINTZ (France, expert de la Direction de la
coopération juridique, Direction générale des droits de l'homme et
des affaires juridiques du Conseil de l'Europe)**

M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)

Table des matières

I.	INTRODUCTION	3
II.	PROJET DE LOI SUR LES JUGES	3
A.	Remarques générales –contexte constitutionnel	3
B.	Chapitre I – Principes	4
C.	Chapitre II – Statut des juges	5
D.	Chapitre III – Election des juges	9
E.	Chapitre IV – Procédure de destitution	11
F.	Chapitre V – Présidents de tribunaux	12
G.	Chapitre VI – Dispositions spéciales concernant les juges non professionnels	12
H.	Chapitre VII – Responsabilité disciplinaire	13
III.	PROJET DE LOI SUR L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX	14
A.	Remarques générales	14
B.	Chapitre I – Principes	14
C.	Chapitre II – Organisation externe des tribunaux	15
D.	Chapitre III – Compétence des tribunaux	17
E.	Chapitre IV – Organisation interne des tribunaux	18
F.	Chapitre V – Personnel des tribunaux	19
G.	Chapitre VI – Administration judiciaire	19
H.	Chapitre VII – Sécurité des tribunaux	19
I.	Chapitre VIII – Financement des tribunaux	19
J.	Chapitre X – Dispositions transitoires et définitives	20
IV.	CONCLUSION	20

1. *Par une lettre en date du 23 janvier 2008, le Secrétariat chargé de la mise en œuvre de la stratégie du Ministère de la Justice de la République de Serbie a demandé un avis relatif au projet de loi sur les juges (CDL(2008)014) et au projet de loi sur l'organisation des tribunaux de la République de Serbie (CDL(2008)015).*

2. *Le présent avis a été rédigé conjointement par la Commission de Venise et la Direction des affaires juridiques (Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques), sur la base des commentaires de MM. Pierre Cornu, James Hamilton, Jean-Jacques Heintz et Guido Neppi Modona, qui ont été invités par la Commission de Venise à remplir les fonctions de rapporteurs. Leurs observations figurent dans les documents CDL(2008)019, 020, 022 et 021 respectivement.*

3. *Le 21 février 2008, MM. Pierre Cornu, James Hamilton, Jean-Jacques Heintz et Guido Neppi Modona, accompagnés de Mmes Tanja Gerwien et Ana Rusu, membres du Secrétariat, se sont rendus à Belgrade afin d'y rencontrer des représentants du Ministère de la Justice, du Groupe de travail chargé de l'élaboration des lois sur l'organisation du système judiciaire et de l'Association des juges de Serbie. Cette réunion a apporté la réponse à un certain nombre de questions que les rapporteurs se posaient concernant ces projets de lois.*

4. *Cet avis a été adopté lors de la 74^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 14-15 mars 2008).*

I. INTRODUCTION

5. Les projets de lois sur les juges et sur l'organisation des tribunaux font partie d'un ensemble de lois judiciaires préparées dans le contexte de la Stratégie de réforme judiciaire nationale serbe. Cette stratégie a été adoptée par l'Assemblée nationale de la République de Serbie en mai 2006 en vue de réformer l'appareil judiciaire serbe, largement perçu par l'opinion publique comme corrompu.

6. Pour l'une et l'autre loi, il sera fait référence à la Constitution de la République de Serbie et à la Loi constitutionnelle sur l'application de la Constitution de la République de Serbie, adoptées par l'Assemblée Nationale le 30 septembre et le 10 novembre 2006 respectivement. Ceci vaut en particulier pour le projet de loi sur les juges, étant donné qu'un certain nombre de ses dispositions sont déjà présentes dans la Constitution.

II. PROJET DE LOI SUR LES JUGES

A. Remarques générales – contexte constitutionnel

7. La disposition clé de la Loi constitutionnelle sur l'application de la Constitution de la République de Serbie est l'article 7, qui prévoit que l'élection du Président de la Cour suprême de cassation et la première élection de ses juges doit avoir lieu dans les 90 jours à dater de la formation du Conseil supérieur de la magistrature, et les juges et présidents des autres tribunaux au plus tard un an après cette formation. Ce système ne garantit pas la réélection ou la renomination des juges en place.

8. La Constitution de la République de Serbie régit les principes garants de l'indépendance des juges, à savoir :

- le principe de la stabilité des juges (article 146),
- le principe de l'immunité des juges (article 151),

- le principe de l'incompatibilité de la fonction judiciaire (article 152),
- le principe d'établissement des tribunaux sur la seule base du droit (article 143),
- l'interdiction d'instituer des tribunaux provisoires, des conseils de guerre et des tribunaux d'exception (article 143), et
- le rôle du Conseil supérieur de la magistrature (articles 153 à 155).

En ce qui concerne l'élection des juges, l'article 147 retient le principe de leur élection par l'Assemblée nationale.

9. Dans son avis sur la Constitution de la République de Serbie (Avis n°405/2006, CDL-AD(2007)004 adopté lors de sa 70^e session plénière, les 17 et 18 mars 2007), la Commission de Venise a exprimé un certain scepticisme à l'égard de ces dispositions (voir notamment les paragraphes 71 à 74). Tout d'abord, la Commission s'est interrogée sur le bien-fondé d'un processus pour renommer les juges et les procureurs. En second lieu, elle a fait observer que ce processus ne serait acceptable que si des garanties suffisantes étaient mises en place pour en assurer l'équité ; qu'il faudrait en particulier que la procédure adoptée repose sur des critères clairs et transparents et que seuls les comportements passés incompatibles avec les fonctions et l'indépendance d'un magistrat pourraient justifier le refus de renommer un juge ; qu'il faudrait également que la procédure soit menée de façon équitable par un organe indépendant et impartial et garantisse à chaque partie concernée le droit d'être entendue, en toute équité ; et enfin, qu'il faudrait aménager une possibilité de recours devant un tribunal indépendant.

10. Or le projet de loi sur les juges ne propose aucune procédure semblable mais se borne à définir la procédure d'élection des juges. Il semble donc que les juges en place souhaitant être renommés doivent en faire la demande au même titre que les autres candidats et ne bénéficient d'aucune considération spéciale – et ce encore moins au titre d'une éventuelle procédure telle que celle jugée nécessaire par la Commission. Il n'existe en fait aucune procédure en tant que telle pour renommer les juges. En conséquence, cette lacune du projet de loi sur les juges aggrave les problèmes créés par la Loi constitutionnelle sur l'application de la Constitution.

11. Il importe cependant de mentionner que lors de la réunion de Belgrade, le Ministère de la Justice a déclaré qu'une procédure en vue de renommer les juges serait élaborée et intégrée à la version finale du projet de loi.

12. Malgré ces difficultés soulevant la question de la politisation de l'élection des juges et de l'absence de protection des postes des juges en fonction, il faut souligner que le projet de loi est satisfaisant sur de nombreux points.

B. Chapitre I – Principes

Articles 1 à 10

13. Les principes fondamentaux exposés dans ce chapitre sont : l'indépendance des juges, la permanence du mandat et la non-transférabilité des juges, la participation à la prise des décisions importantes pour les activités des tribunaux, le droit à une éducation et à une formation professionnelle de haut niveau, l'élection et la révocation des juges et le nombre de juges et de juges non professionnels. D'ordinaire, ces aspects ne sont pas tous rassemblés sous la dénomination de « principes généraux ». Il est par exemple surprenant d'y trouver défini, dans l'article 10, le nombre de juges de la Cour suprême de cassation. Le nombre des juges d'une cour a très peu à voir avec un principe quelconque.

14. L'article 2 sur la permanence du mandat et la non-transférabilité des juges devrait par exemple mentionner les institutions internationales parmi les lieux où un juge est autorisé à travailler temporairement, qu'il s'agisse de tribunaux internationaux ou d'autres organisations dont la Serbie est membre. L'article 3 fait référence au code de déontologie que doit publier le Conseil supérieur de la magistrature. Il s'agit d'un document très important et, comme dans certains pays, potentiellement sujet à controverse surtout s'il n'est pas validé ou entériné par une loi. Tous les juges devraient, par le biais de leur association, être consultés sur un tel projet afin de faciliter l'adhésion au code final.

Article 5

15. Cet article prévoit la levée de l'immunité des juges excepté en cas d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Cette disposition est très bienvenue.

Article 7

16. Le second paragraphe de l'article 7 est vague et peu clair, n'expliquant pas comment les juges sont susceptibles de « prendre des mesures visant à préserver leur indépendance et leur autonomie ». De quelle latitude disposent-ils à cet égard ? Cela signifie-t-il qu'ils ne peuvent agir que par le biais d'une association ? Des éclaircissements sont nécessaires sur ces points.

Article 8

17. De même, l'article 8 sur la participation à la prise des décisions importantes pour les activités des tribunaux nécessite des détails supplémentaires. Quel mécanisme de consultation existe-t-il et dans quelle mesure les juges devraient-ils participer à la prise de décision ? Est-il fait référence à l'article 41, paragraphe 1, du projet de loi sur l'organisation des tribunaux, qui semble limiter la compétence de l'« assemblée de tous les juges » (« *session of all judges* ») ?

Article 9

18. Cette disposition énonce, de manière très ambitieuse, le principe d'un « droit » à une éducation et à une formation professionnelle de haut niveau. Cependant, il existe une contradiction entre deux concepts énoncés à ce sujet, à savoir que les juges ont le droit et le devoir de se former, et que la formation est facultative (paragraphe 3 ; sauf lorsque certaines conditions en font une obligation). Il serait utile que la loi impose des fréquences en matière de formation continue (par exemple une session au moins tous les deux ans) afin de garantir qu'aucun juge ne s'y dérobe.

19. L'article 9 est également conforme au paragraphe 4.4 de la Charte européenne sur le statut des juges. Cette disposition prévoit un « droit à la formation continue du juge ou de la juge, qui doivent avoir régulièrement accès à des actions de formations prises en charge par l'Etat et visant à garantir au juge ou à la juge l'entretien et l'approfondissement de leurs connaissances tant techniques que sociales et culturelles ».

C. Chapitre II – Statut des juges

Permanence du mandat

20. Le Chapitre II semble constituer la partie essentielle du projet de loi, en ce qu'il précise de nombreux aspects relatifs au statut des juges, à savoir la permanence du mandat (excepté en ce qui concerne les juges élus pour un premier mandat, ce dernier se limitant alors à trois ans), la non-transférabilité des juges (principe d'inamovibilité), l'indépendance réciproque des juges, la compatibilité du mandat de juge avec d'autres fonctions, engagements et activités liés, et l'évaluation et la rémunération des juges.

Article 11

21. Cet article sur la notion de la permanence du mandat réduit la durée des premiers mandats de cinq à trois ans, ce dont il y a lieu de se féliciter.

22. Il n'existe pas de raison établie pour critiquer la période d'essai de trois ans si l'on se réfère aux normes internationales à cet égard, d'autant plus qu'un certain nombre de critères ont été énoncés et expliqués avec une précision suffisante (voir plus loin les articles 51 à 53 ainsi que 32 et 34 sur l'évaluation des juges). La question de savoir s'il convient d'évaluer la compétence d'une personne en vue de s'assurer qu'elle répond aux critères exigés avant de lui confier un mandat permanent de juge ne fait pas débat. Les systèmes d'autres Etats membres (par exemple la France, les Pays-Bas) ont opté pour une période de formation longue et intensive, assortie d'un certain nombre de mécanismes d'évaluation.

Article 12

23. Cet article dispose que le mandat d'un juge d'une juridiction qui a été abolie doit être renouvelé auprès d'une juridiction ou d'une instance « approximativement équivalente ». Or il importe qu'après l'abolition d'une juridiction, les juges ne soient pas renommés dans des juridictions (ou instances) de rang inférieur.

24. Il y a donc lieu de supprimer le mot « approximativement » (dans le second paragraphe) ; en effet, une juridiction est soit exactement de même rang qu'une autre, soit d'un rang différent.

Révocation des juges**Article 16**

25. Le principe de la révocation éventuelle d'un juge ne se discute pas, pour des raisons évidentes. Cependant, le droit fondamental à une procédure équitable et transparente ne doit souffrir aucune limitation, sauf en cas de nécessité impérieuse (dûment précisée par écrit) de prendre une décision urgente. L'article 16 ne prévoit apparemment aucune procédure spéciale et ne fait mention que du droit du juge révoqué de déposer plainte.

Non-transférabilité des juges**Article 17**

26. Le concept de non-transférabilité des juges énoncé dans cet article est très bienvenu ; les exceptions sont restreintes à juste titre, décrites avec précision et assorties de garanties sérieuses.

Article 19

27. Cette disposition sur l'affectation d'un juge à une autre juridiction est satisfaisante, clairement énoncée et contribue au bon fonctionnement de la justice.

Article 20

28. Cet article sur l'affectation d'un juge à un autre organe ou institution de l'Etat semble trop restrictive, limitant cette affectation au Conseil supérieur de la magistrature, au Ministère de la Justice et à l'institution en charge de la formation judiciaire. Or il n'y a pas de raison d'empêcher un juge d'exercer – sous réserve de certaines conditions – dans un autre ministère ou dans une organisation internationale. Dans ce cas, il conviendrait que le juge soit détaché auprès du ministère ou de l'organisation en question ou qu'il demande à être mis en disponibilité. De même que dans la plupart des systèmes judiciaires européens, les juges devraient être autorisés à réintégrer leur poste une fois la période d'affectation arrivée à terme.

Indépendance réciproque des juges

Articles 21 à 28

29. Ces articles exposent de façon très détaillée le concept d'indépendance réciproque des juges et sont très progressistes. Cependant, il convient de mentionner que les conséquences pratiques de ce principe ont davantage leur place dans la loi sur l'organisation des tribunaux, voire dans les Codes de procédure (civile et pénale). Ceci vaut en particulier pour les articles 22 à 27.

30. Le concept et sa mise en œuvre sont pleinement conformes aux recommandations du Conseil de l'Europe et du CEPEJ (Commission pour l'efficacité de la justice).

Article 22

31. Cet article sur l'immutabilité de la charge de travail annuelle présente le grand intérêt de fournir un mécanisme qui n'existe de façon formelle que dans un nombre limité de pays européens (par exemple dans les Pays-Bas, où les normes sont définies pour l'ensemble du territoire national par la Cour suprême « *Hooge Raad* ») et où chaque tribunal décide lui-même de sa propre charge de travail annuelle, par délibération.

32. Cependant, comment ce mécanisme sera-t-il mis en œuvre concrètement ? Comment les décisions seront-elles prises ? Que se passera-t-il en cas d'augmentation imprévue du nombre d'affaires ? Il convient d'apporter des éclaircissements sur ces points.

Article 27

33. Cet article sur la notification de la durée de la procédure est très détaillé et bien conçu. Il vise à accélérer les procédures judiciaires, mais est difficile à mettre en œuvre dans la pratique sauf si le juge a le pouvoir d'accélérer la procédure et de promulguer des ordonnances (en conformité avec le Code de procédure civile) sans enfreindre les principes de neutralité et d'impartialité.

34. En outre, au vu de la situation bien connue de l'activité judiciaire dans l'ensemble de l'Europe, il est peu probable que la notification instaurée par cet article contribue réellement à accélérer le traitement des affaires. Au contraire, il serait sûrement plus bénéfique de consacrer le temps passé à établir des rapports pour le président du tribunal à examiner les affaires et non pas à le gaspiller en tâches administratives inutiles.

35. Les juges pourraient également être autorisés à mettre en place des modes alternatifs de résolution des conflits tels que médiation ou conciliation, pris en charge soit par eux-mêmes, sous réserve de formation adéquate, ou de préférence par une organisation spécialisée.

Compatibilité du mandat de juge avec d'autres fonctions, engagements et activités

Article 29

36. Cet article établit le principe de l'incompatibilité des fonctions de juge avec un certain nombre d'activités. Ces activités incluent l'affiliation à un parti politique, les activités publiques ou privées rémunérées, les services ou le conseil juridique rémunéré et toute autre activité considérée par le Conseil supérieur de la magistrature comme contraire à la dignité et à l'indépendance d'un juge. La recherche et les activités professionnelles en dehors des heures de travail ne nécessitent pas d'autorisation préalable.

37. Du fait des restrictions exposées aux paragraphes 1 à 3, il n'apparaît pas clairement quelles activités professionnelles les juges peuvent exercer en dehors de leurs fonctions. Le paragraphe 5 fournit une liste d'activités, mais en contradiction apparente avec un autre paragraphe du même article.

38. Le dernier paragraphe de l'article est abusivement restrictif : il n'existe en effet aucune raison d'empêcher un juge de publier des articles auprès d'une société d'édition privée, dans la mesure où les autres restrictions imposées dans les six premiers paragraphes sont respectées.

39. Cet article devrait être repensé et reformulé afin d'éviter tout malentendu.

Article 30

40. Cet article sur le devoir de notification et l'engagement de poursuites disciplinaires est ambigu en ce qu'il prévoit qu'un juge « est tenu de notifier le Conseil supérieur de la magistrature par écrit de toute activité ou engagement susceptible d'être considéré comme incompatible avec ses fonctions ». Cela signifie qu'appliquant le principe de prudence élémentaire, les juges notifieront presque toujours une éventuelle activité ou un éventuel engagement, car ils ne sauront pas à l'avance comment cette activité ou cet engagement seront considérés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Evaluation des juges (articles 31 à 35)

41. L'article 31 établit clairement le principe général de l'évaluation régulière de tous les juges et présidents de juridictions (exception faite du Président de la Cour suprême de cassation). Il traite tous les aspects du travail du juge et définit les règles fondamentales en matière d'élection, de formation obligatoire, de changement de niveau de salaire, de révocation et d'engagement de poursuites disciplinaires. L'article 31 doit être appliqué conjointement à des normes et critères publics objectifs et individuels, qu'aura définis le Conseil supérieur de la magistrature.

42. Selon l'article 32, les organes compétents pour effectuer les évaluations sont des commissions de chambres et la Commission du Conseil supérieur de la magistrature pour l'évaluation des juges. Les commissions de chambre doivent inclure le président de la chambre et deux juges élus à bulletin secret à la session de la chambre.

43. L'article 33 prévoit l'évaluation des présidents de juridictions et des juges de la Cour suprême de cassation par le Conseil supérieur de la magistrature.

44. L'article 34 dispose que les juges doivent être évalués annuellement, sauf dans le cas des juges élus pour un premier mandat, qui doivent être évalués tous les six mois.

45. Aux termes de l'article 35, les appréciations sont les suivantes : « exigences non remplies », « satisfaisant », « bien », « très bien », « excellent ». Ne pas remplir les exigences de la fonction de juge est passible de la révocation. Un juge ou un président de tribunal peut contester l'appréciation qui lui a été attribuée auprès du Conseil supérieur de la magistrature ou de sa Commission.

46. La procédure définie dans ces articles est transparente, équitable et basée sur des critères prédéfinis et, dans la mesure du possible, objectifs. Si le principe d'évaluation des juges peut paraître critiquable, force est de constater que des systèmes d'évaluation similaires à celui décrit dans ce projet de loi existent dans la plupart des pays d'Europe. Ils contribuent à l'amélioration des services judiciaires et garantissent le professionnalisme des juges.

47. Un système d'évaluation efficace doit reposer sur une définition claire des objectifs à atteindre. Avec l'aide d'experts en gestion des ressources humaines, il convient donc d'établir une procédure précise et réfléchie, qui inclue entretiens et échanges de documents.

Rémunération des juges (articles 36 à 43)

48. La question de la rémunération est principalement caractérisée par les aspects suivants : le salaire (censé dépendre du poste occupé par le juge, par son degré d'ancienneté, son expérience et responsabilités), calculé sur un taux de base, et le classement des juges en cinq catégories ou taux. Chaque taux, excepté le cinquième, est divisé en deux niveaux exprimés en coefficients. Ce dispositif de rémunération est couramment utilisé pour les fonctionnaires et le personnel judiciaire.

49. Cependant, deux de ces aspects soulèvent une question. Le premier est que le taux de base sur lequel est calculé le salaire des juges est déterminé par le gouvernement (article 36). Cela peut mettre en question le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, bien que les marges d'une éventuelle différenciation ou discrimination soient très faibles (à supposer même qu'elles existent). Rien n'empêche de confier cette tâche au Conseil supérieur de la magistrature, à l'instar de nombreux pays où ces responsabilités ont été transférées à des institutions similaires. Le second aspect posant problème est le classement des juges en fonction du tribunal où ils ont été nommés (article 37), critiquable en ce qu'il n'existe aucune raison de faire une différence entre la charge de travail, l'expérience professionnelle et le domaine de compétence des juges de juridictions de première instance et des juges de tribunaux municipaux ni entre ceux des juges de tribunaux commerciaux/de district et des juges de la Haute Cour de la magistrature, des Cours d'appel, de la Haute Cour de commerce et des Cours administratives.

50. Les cinq catégories pourraient tout à fait se réduire à trois. Cela présenterait l'avantage de montrer aux juges et au public en général que la justice est rendue par des juges également qualifiés, indépendamment de leur juridiction et du niveau de cette juridiction. Les juges bénéficiant d'une bonne appréciation devraient pouvoir exercer leurs fonctions dans des juridictions de tout niveau sans en subir de conséquences négatives en termes de rémunération.

51. Selon l'article 39, les cinq catégories sont déterminantes pour le calcul de la rémunération, étant donné que deux appréciations « Excellent » entraînent une promotion à un niveau supérieur de salaire alors que deux « Satisfaisant » ou deux « Bien » entraînent une rétrogradation à un niveau inférieur. Les appréciations sont portées au dossier personnel des intéressés. Cependant, il n'est pas précisé clairement qui procède à l'évaluation proprement dite. Le pouvoir de décision appartient aux conseils départementaux dans la plupart des cas et au Conseil supérieur de la magistrature dans le cas des présidents de tribunaux et des membres de la Cour suprême de cassation. Mais sur quels critères les conseils départementaux se fondent-ils pour parvenir à leurs conclusions ? Une clarification s'impose sur ce point.

52. La disposition de l'article 43 qui, généreusement, prévoit une augmentation de salaire allant jusqu'à 100% pour les juges travaillant sur des affaires pénales liées à la criminalité organisée ou à des crimes de guerre, pourrait être interprétée comme une tentative d'offrir des privilèges excessifs à certains juges et, en conséquence, de réduire la perception que le public a de l'indépendance des juges. Il convient de modifier cet article.

D. Chapitre III – Election des juges

53. L'article 147 de la Constitution dispose que sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, l'Assemblée nationale élit les juges à leur premier poste. La durée d'un premier mandat est de trois ans. Conformément à la loi, le Conseil supérieur de la magistrature est

habilité à nommer les juges à titre permanent auprès de la juridiction où ils sont en poste ou d'une autre juridiction. Il est également habilité à nommer les juges occupant un poste permanent auprès d'une autre juridiction de même niveau ou de niveau supérieur.

54. Le chapitre III du projet de loi énonce les conditions requises pour solliciter un poste de juge, décrit la procédure de sélection et d'élection des juges et contient les dispositions concernant la prestation de serment et la prise de fonctions des juges.

Articles 44 à 47

55. L'article 44 prévoit un second mode de sélection : le Conseil supérieur de la magistrature peut également sélectionner des candidats parmi les citoyens serbes remplissant les conditions requises pour travailler auprès d'un organe d'Etat, diplômés d'une faculté de droit et ayant été reçus à l'examen du barreau, donc étant en droit de prétendre aux fonctions de juge. L'article 46 requiert des expériences de différentes durées dans des professions juridiques et l'article 47 énonce d'autres exigences en matière de qualifications, de compétence et de dignité associée à la fonction judiciaire. Le dernier paragraphe fait notamment référence à la loi régissant le fonctionnement de l'institut de formation, loi dont la Commission de Venise et la Direction pour la coopération juridique n'ont jamais reçu le texte. En tout état de cause, il est raisonnable de penser que dans un certain nombre de pays, l'institut de formation joue un rôle dans l'évaluation des candidats aux fonctions de juge. Cependant, un aspect reste à clarifier, concernant la question de savoir si un candidat peut briguer plusieurs postes ou si sa demande doit se limiter à un seul. Dans le projet de loi actuel, les demandes multiples sont autorisées. Il convient de clarifier ce point.

Article 50

56. Aux termes de cet article, les demandes doivent être soumises au Conseil supérieur de la magistrature, qui « s'informerait et recueillerait des avis sur les qualifications, la compétence et les qualités morales des candidats ». Il n'est pas précisé si le candidat a accès aux informations et avis recueillis ni s'il a le droit de les contester, le cas échéant.

Articles 51 à 53

57. L'article 51 stipule que le Conseil supérieur de la magistrature doit proposer à l'Assemblée nationale deux candidats pour chaque poste de juge. Selon l'article 52, l'Assemblée nationale élit les juges à leur premier poste, en choisissant entre les deux candidats proposés par le Conseil supérieur de la magistrature pour un poste donné. L'article 53 prévoit qu'à la fin de la période de probation de trois ans, les juges sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature à un poste permanent. S'ils n'ont pas donné satisfaction pendant la période de probation, ils ne deviennent pas permanents. Les juges peuvent faire appel de cette décision devant la Cour constitutionnelle.

58. Les articles 51 et 52 constituent une politisation inquiétante de la fonction de juge et soulèvent deux questions : sur quels critères l'Assemblée nationale se fonde-t-elle pour choisir entre deux candidats a priori susceptibles autant l'un que l'autre de donner satisfaction dans leurs fonctions de juges ? Ces articles signifient-ils que l'Assemblée nationale doit tenir compte des opinions des candidats et de leur parcours politique ?

59. La Constitution n'exige en rien une telle règle de double candidature. Il serait préférable que le Conseil supérieur de la magistrature ne propose qu'un seul candidat par poste. Cela contribuerait, ne serait-ce qu'un peu, à résoudre le problème que pose l'élection des juges par l'Assemblée nationale ainsi que le prescrit la Constitution.

60. D'une certaine façon, le projet de loi a suivi les suggestions de l'Avis n°405/2006 de la Commission de Venise, puisqu'un réel pouvoir a été accordé au Conseil supérieur de la magistrature en ce qui concerne la sélection des candidats à proposer à l'Assemblée

nationale. Cependant, la double candidature signifie qu'au final, le choix des juges revient à la majorité parlementaire.

61. Comme mentionné précédemment, le projet de loi sur les juges ne résout pas la question critique de la réélection des juges en fonction, soulevée par l'article 7 de la Loi constitutionnelle sur l'application de la Constitution. La constitutionnalité de cette disposition fait doute en ce que la procédure de réélection est dépourvue de fondement constitutionnel. Il serait contraire aux principes d'une société de droit de permettre qu'un juge soit démis de ses fonctions sans disposer d'aucune garantie. Dans le projet de loi ainsi libellé, il est possible qu'un juge en fonction ni incompetent ni fautif, demandant à être renommé, voie une autre candidature préférée à la sienne. Il est inenvisageable de permettre que cela se produise.

62. Dans le cas des juges en fonction, il devrait être exigé du Conseil supérieur de la magistrature d'appuyer leur candidature à moins qu'ils n'aient manqué à leur devoir d'indépendance ou fait preuve d'incompétence. Des garanties pour les juges visés par de telles allégations devraient être établies, étant donné que les articles 146 et 148 de la Constitution garantissent aux juges la permanence de leur fonction et prévoient que la décision d'annuler cette permanence revient au Conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier devrait être seul en charge du processus visant à renommer les juges.

E. Chapitre IV – Procédure de destitution

Article 65

63. Selon cet article, « chacun » peut lancer une procédure de destitution à l'encontre d'un juge. Cependant, le paragraphe 2 du même article dispose que la procédure de destitution est engagée par le président du tribunal, le président de la juridiction de rang immédiatement supérieur, le Président de la Cour suprême de cassation, le Ministre de la Justice, les organes responsables de l'évaluation des juges ou la commission disciplinaire. Il semble exister une contradiction entre les deux dispositions.

Article 66

64. Cet article stipule que la procédure de destitution se déroule devant le Conseil supérieur de la magistrature, à huis clos. Le Conseil supérieur de la magistrature est autorisé à exiger la remise des informations nécessaires de la part des organes et organisations compétents et doit motiver sa décision. Le juge a le droit d'être informé de l'engagement de la procédure et du contenu des documents retenus à sa charge, ainsi que le droit de s'expliquer, de se présenter en personne ou d'être représenté et de faire appel de la décision auprès de la Cour constitutionnelle.

65. Il ne devrait pas être permis à « chacun » d'entamer une procédure de révocation d'un juge.

Article 67

66. Cet article prévoit qu'un juge a le droit d'être informé des raisons pour lesquelles une procédure de destitution a été engagée contre lui. Le paragraphe 2 pourrait préciser si le juge concerné est la seule personne autorisée à faire sa déclaration devant le Conseil supérieur de la magistrature ou s'il peut en charger son avocat ou un autre représentant.

F. Chapitre V – Présidents de tribunaux

67. Afin de déterminer si l'élection des présidents de tribunaux est équitable, comme il le semble à la première lecture de ce chapitre, il conviendra d'examiner attentivement la façon dont les aptitudes « claires » de direction et d'organisation des juges seront évaluées. L'assistance de psychologues et/ou de sociologues pourrait se révéler utile à cette fin, et éventuellement être intégrée dans la procédure.

Article 71

68. Aux termes de cet article, le Conseil supérieur de la magistrature est censé proposer deux candidats à l'Assemblée nationale, après avoir pris l'avis de l'assemblée des juges de la juridiction dont il s'agit d'élire le président. Cette approche est très progressiste par rapport aux autres pays européens, où la consultation des juges est rarement d'usage. Bien que non contraignant et non motivé, l'avis de l'assemblée des juges constitue sans aucun doute un argument de poids pour aider le Conseil supérieur de la magistrature à prendre sa décision relativement à l'adéquation d'une candidature.

Article 72

69. Cet article confère à l'Assemblée nationale le pouvoir d'élire, sans majorité qualifiée, l'un des deux candidats proposés par le Conseil supérieur de la magistrature.

70. Comme pour l'élection des juges à leur premier poste, la procédure de nomination des présidents de tribunaux est également exposée au risque de politisation. La seule façon d'éviter ce risque serait de conférer au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de ne proposer qu'un seul candidat (comme tel est le cas pour la nomination des membres élus du Conseil) et à n'octroyer à l'Assemblée nationale qu'un pouvoir de veto.

Article 80

71. Cet article prévoit l'élection du président de la Cour suprême de cassation parmi les juges de cette Cour, sur recommandation du Conseil supérieur de la magistrature et en tenant compte des avis de l'assemblée générale des juges de la Cour suprême de cassation et du comité pertinent de l'Assemblée nationale. Cette disposition est maladroite, dans le sens où elle n'indique pas que faire si la recommandation et les avis ne concordent pas ni ne précise si l'Assemblée nationale est libre de rejeter la recommandation du Conseil supérieur de magistrature.

72. Cependant, elle est remarquablement progressiste et démocratique en ce qui concerne les limites qu'elle impose à la durée du mandat du président, qui est de cinq ans non renouvelables. D'autre part, le processus électoral tient compte de l'avis de l'assemblée générale des juges.

G. Chapitre VI – Dispositions spéciales concernant les juges non professionnels

Article 82

73. Le chapitre 6 régit le statut des juges non professionnels. Lors de la réunion de Belgrade, la fonction de ces juges a été clarifiée ; créée après la Seconde Guerre mondiale, elle consiste à siéger auprès des juges dans la plupart des affaires, donc à exercer une sorte de surveillance de l'appareil judiciaire.

74. Selon l'article 82, « les éléments à prendre en considération pour nommer un juge non professionnel sont : sexe, âge, profession, statut socioprofessionnelle, connaissances,

compétence et affinités avec des types d'affaires spécifiques ». Il n'est pas précisé pourquoi le sexe, l'âge et le statut socioprofessionnel devraient être des critères de nomination d'un juge non professionnel, sauf en vue de garantir une éventuelle parité.

75. Cet article est également très vague dans son exigence que les candidats possèdent la « dignité » inhérente à la fonction de juge non professionnelle.

Article 83

76. Selon cet article, les juges non professionnels sont nommés auprès de tribunaux par le Conseil supérieur de la magistrature sur proposition du Ministre de la Justice, qui doit d'abord solliciter l'avis des juges des tribunaux concernés. Mais la procédure à suivre n'est pas indiquée en cas d'avis défavorable : le Ministre peut-il maintenir sa proposition et le Conseil supérieur de la magistrature est-il tenu de l'accepter ?

H. Chapitre VII – Responsabilité disciplinaire

Article 91

77. Cet article définit de manière presque trop précise, trop restrictive, les infractions disciplinaires ordinaires et graves : pour un grand nombre d'entre elles, ces infractions ont à voir avec des erreurs de gestion et non pas avec des questions d'éthique ou d'inconduite. Par exemple, sont considérés comme infractions disciplinaires « les retards injustifiables dans l'adoption des décisions », « la non-organisation injustifiable d'audiences », « les retards fréquents dans les audiences », « le traitement incorrect des participants à la procédure et du personnel » et « la prolongation injustifiée de la procédure ».

78. Un certain nombre de systèmes judiciaires, tels que le système français, s'abstiennent de donner des définitions si précises des infractions disciplinaires. Le soin de définir ces infractions est laissé à l'institution disciplinaire pertinente, qui s'inspire pour cela de la jurisprudence. Tout en générant un certain flou juridique, ce système permet aux juges d'évaluer le comportement de leurs pairs à la lumière du devoir du juge tel que perçu par la société. En tout état de cause, il offre un degré d'équité conforme aux normes ordinaires.

Article 94

79. Cet article institue les différents organes disciplinaires, dont un « procureur disciplinaire ». Or aucune indication n'est fournie au sujet de ce procureur, ne serait-ce que l'organe qui le nomme. Il importe de clarifier ces points car ce personnage semble jouir d'un pouvoir non négligeable : l'article 96 du projet de loi l'autorise en effet à engager des poursuites disciplinaires et à annuler toute sanction disciplinaire qu'il estime dénuée de fondement.

Article 95

80. Il semble que l'article 95 comporte une erreur dans son libellé : « une procédure disciplinaire est urgente et se déroule à huis clos, sauf si le juge faisant l'objet des poursuites ne requiert pas qu'elle soit ouverte au public ». La négation devrait probablement être supprimée afin de donner à la disposition le sens suivant : « sauf si le juge faisant l'objet des poursuites requiert qu'elle soit ouverte au public ».

Décisions de la Commission disciplinaire (article 98) et du Conseil supérieur de la magistrature (article 99)

81. Les articles 98 et 99 prévoient qu'un juge poursuivi devant la Commission disciplinaire peut déposer un recours auprès du Conseil supérieur de la magistrature ; cependant,

aucune possibilité de recours devant une juridiction n'est apparemment prévu. Cette lacune devra être corrigée.

82. Evaluer les juges est une bonne idée en soi. Toutefois, il importe de s'armer de précautions en la matière, afin d'éviter que l'évaluation des juges ne devienne un moyen d'affaiblir leur indépendance. Il convient de déterminer très clairement sur quels critères baser l'évaluation et de préciser qui doit y procéder et selon quelle procédure.

III. PROJET DE LOI SUR L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX

A. Remarques générales

83. Le projet de loi sur l'organisation des tribunaux est bien conçu et couvre, dans les principes, les domaines que doit couvrir une telle loi. Le texte du projet de loi ne comporte aucune disposition contraire aux normes européennes.

84. Cependant, plusieurs suggestions en vue de l'améliorer encore sont présentées ci-dessous.

B. Chapitre I – Principes

85. Ce chapitre, de caractère introductif, présente un certain nombre de principes très généraux mais néanmoins fondamentaux : pouvoir des tribunaux, établissement et suppression des tribunaux par la loi, indépendance de l'appareil judiciaire (séparation des pouvoirs), compétence judiciaire et principe de l'illégalité du refus d'agir.

86. Il souligne également d'autres principes inspirés d'instruments internationaux. Par exemple l'interdiction d'influencer la cour et les audiences publiques. On peut regretter ici que des normes encore plus importantes telles que le droit à un procès équitable et, plus généralement, les principes découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne soient pas mentionnés.

Article 1 – Pouvoir judiciaire

87. Dans cet article, le concept de « règles généralement acceptées issues de droit international et d'accords internationaux ratifiés » pourrait être précisé par une référence aux instruments internationaux et à leur supériorité sur les lois et règlements nationaux en cas de conflit entre eux.

Article 2 – Etablissement des tribunaux

88. La légalité de l'organisation du pouvoir judiciaire et l'interdiction d'établir des tribunaux provisoires et autres types de tribunaux extraordinaires sont institués par cet article. Il s'agit là d'une disposition très bienvenue, reproduisant l'article 143 de la Constitution.

Article 5 – Nomination d'un juge ségeant

89. Cet article fournit des garanties importantes concernant l'attribution d'affaires aux juges d'une même juridiction. La sélection des juges est décrite du point de vue pratique au second paragraphe de l'article. Mais les règles de répartition, c'est-à-dire la manière dont les affaires sont réparties entre les différentes chambres et formations de la cour, devraient faire l'objet d'un règlement.

90. Au niveau européen, des efforts sont entrepris en vue d'instaurer un système d'attribution des affaires protégeant les parties contre l'arbitraire et de garantir l'application de règles prédéfinies dans ce domaine.

Article 6 – Interdiction d’influencer les cours

91. Cet article suit le principe que les tribunaux doivent être protégées des influences extérieures. Cependant, la disposition stipulant l’interdiction d’utiliser les médias de manière susceptible d’exercer une influence sur l’adoption des décisions, du moins partiellement, constitue une violation de la liberté d’expression protégée par l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme.

92. Il serait souhaitable de modifier cette disposition. Cependant, ce faisant, il convient de préserver l’équilibre entre la liberté d’expression des médias, le droit à l’information du public et la nécessité de garantir que les décisions des tribunaux ne soient soumises à aucune influence extérieure, y compris celle éventuellement induite par un usage inapproprié des médias (voir la Recommandation Rec(2003)13 sur la diffusion d’informations par les médias en relation avec les procédures pénales et l’avis n°7(2005) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l’attention du Comité des Ministres sur « justice et société »).

93. Il n’est pas non plus indiqué dans cet article si les tentatives d’influencer la cour sont passibles de sanction. Il se peut que la loi pénale serbe couvre cet aspect de la question. Si tel n’est pas le cas, il convient de combler cette lacune.

Article 8 – Droit de déposer plainte

94. Cette disposition couvre le droit de porter plainte contre les activités de la cour si la partie concernée estime que la procédure était entachée de négligence ou d’irrégularités ou la décision influencée. La procédure de plainte est décrite à l’article 56. La plainte peut être déposée soit auprès du président de la cour ou du Ministre de la Justice. Le projet de loi ne précise pas cependant quels sont les pouvoirs du président, du Ministre, du président de la cour de rang supérieur ni du Conseil supérieur de la magistrature. De plus, il semble qu’il y ait risque d’ingérence dans les activités judiciaires si le ministre est autorisé à intervenir.

Article 9 – Entraide judiciaire

95. Les dispositions concernant l’entraide judiciaire entre juridictions et entre juridictions et gouvernements doivent être plus précises, notamment en ce qui concerne le contexte (ou les conditions) de leur application, sauf à en risquer un usage abusif. Les restrictions, telles que celles touchant au respect de la vie privée et à la sécurité de l’Etat, devraient être clairement énoncées. Une possibilité serait de soumettre les requêtes d’information à un collègue de juges du même tribunal ou à une juridiction d’instance supérieure ayant le pouvoir d’autoriser la communication de dossiers et autres informations.

C. Chapitre II – Organisation externe des tribunaux

Types de tribunaux (articles 11 à 15)

96. La structure du système de tribunaux de Serbie, telle que décrite dans les articles 11 à 15, est très courante dans les systèmes judiciaires européens. Cette structure est pyramidale et la Cour suprême de cassation en constitue la plus haute instance.

Article 11 – Juridictions de la République de Serbie

97. La République de Serbie a opté pour un pouvoir judiciaire unique pour l’ensemble du territoire. Certains pays européens, s’inspirant notamment de l’exemple français, ont institué deux catégories d’organes judiciaires plus ou moins distinctes, ce qu’il est communément appelé un système à deux niveaux de juridiction : l’un regroupant les juridictions générales (tribunaux civils, pénaux, commerciaux, sociaux et tribunaux du travail) et l’autre les juridictions relevant de l’ordre administratif (cours administratives et « Conseil d’Etat » tel

qu'en France). Un tribunal d'arbitrage fait défaut dans ce système, étant donné qu'il n'est pas nécessairement évident de déterminer si une affaire relève de la première catégorie ou de la seconde. D'un point de vue historique, cette organisation est fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs. Cependant, la tendance générale étant aujourd'hui à l'élimination ou à la réduction de la distinction entre les deux systèmes judiciaires, le choix de la République de Serbie ne saurait être sérieusement critiqué, étant donné qu'il n'existe aucune raison de croire qu'il met en jeu le principe de la séparation des pouvoirs.

Article 12 – Cour suprême de cassation

98. Cette disposition semble indiquer que la jurisprudence de la Cour suprême de cassation prime sur toutes les juridictions d'instance inférieure (Haute cour de commerce, Haute cour de la magistrature, cours administratives et cours d'appel).

Article 14 – Tribunaux municipaux, tribunaux de district, tribunaux de commerce et tribunaux de la magistrature

99. Cet article fournit des informations sur les compétences territoriales des divers tribunaux. Cependant, il ne précise pas comment doivent être établis les tribunaux dont la compétence s'étend sur plusieurs parties du territoire (municipalités). Le type d'instrument juridique régissant l'établissement de ces tribunaux devrait figurer dans l'article.

Article 15 – Hiérarchie des tribunaux

100. Cet article décrit le lien hiérarchique existant entre les diverses juridictions dans la structure pyramidale mentionnée ci-dessus. Cette structure peut offrir un nombre exagéré de possibilités de recours dans certains cas et, en conséquence, prolonger anormalement la durée des procédures. Les décisions de tribunaux municipaux sont en effet susceptibles de recours devant un tribunal de district, puis devant une cour d'appel et parfois même devant la Cour suprême de cassation.

Compétence territoriale et permanence des tribunaux (articles 16 à 21)

101. Les articles 16 à 21 visent à garantir un accès aisé à la justice. C'est la raison pour laquelle la cour peut tenir des sessions en dehors des locaux habituels, sous réserve de l'adoption d'une loi spéciale.

Article 17 – Lieu des activités du tribunal

« Les activités du tribunal sont menées à son siège et hors siège – dans ce dernier cas uniquement si prévu par la loi.

Pendant les jours d'audience, les tribunaux municipaux peuvent tenir leurs sessions hors siège ».

102. Cet article est libellé d'une manière pouvant prêter à confusion : signifie-t-il qu'un tribunal municipal peut, de sa propre initiative, tenir des sessions en dehors de son siège ? Ce point doit être clarifié.

Article 18 – Jours d'audience

103. Le conseil juridique aux citoyens est une pratique traditionnelle en Europe centrale et en Europe de l'Est, mais il serait peut-être temps de se demander si l'organisation de « jours d'audience » aux fins de conseils doit se poursuivre. De même que les tribunaux de nombreux pays européens, les tribunaux serbes sont déjà surchargés de travail et ne devraient pas s'en voir rajouter un surcroît.

Article 20 – Activité des tribunaux durant les jours ouvrables et non ouvrables

104. Cet article prévoit que « les activités des tribunaux sont menées toute l'année, chaque jour ouvrable, et les affaires ne souffrant pas de retard peuvent être traitées également en dehors des jours ouvrables », excellente disposition qui se retrouve sous une forme ou une autre dans quasiment tous les systèmes judiciaires. Cependant, il est préférable que le type d'affaires pouvant être traitées pendant les jours non ouvrables soit clairement défini par une loi plutôt que par un règlement de tribunal.

Article 21 – Respect des horaires de travail

105. Cet article impose aux juges et au personnel judiciaire l'obligation de notifier dans un délai de 24h le président du tribunal ou, à défaut, leur supérieur hiérarchique, des raisons pour lesquelles ils ne peuvent (le cas échéant) exercer leurs activités. Cette disposition relève davantage des règlements des tribunaux plutôt que d'une loi à caractère général.

106. Il semble que les juges serbes soient soumis à des horaires de travail relativement fixes. D'autres pays, notamment certains cantons suisses, ont également opté pour cette solution. Bien que l'imposition d'horaires de travail soit censée « empêcher » les juges d'aller siéger quand bon leur semble, la vraie question est plutôt ici de savoir si le contrôle doit s'exercer sur le temps de travail des juges ou sur la vitesse de traitement des affaires. L'un n'exclut pas l'autre.

D. Chapitre III – Compétence des cours

Articles 22 à 31

107. Les articles 22 à 31 établissent la liste des compétences *ratione materiae* des diverses juridictions. Ceci soulève la question de savoir s'il s'agit là des seules dispositions juridiques régissant ce domaine ou s'il existe d'autres lois ou codes (notamment le Code de procédure civile ou pénale) plus détaillés. S'il n'en existe pas d'autres, ces dispositions nécessitent une clarification sur les compétences de chaque cour. A cet égard, la dernière phrase de l'article 22, « Une loi peut être adoptée afin que seuls certains tribunaux municipaux d'un même district aient compétence sur des questions juridiques particulières » est inattendue, car contraire aux principes généraux énoncés aux articles 1, 4 et 14 et du projet de loi. Aucune raison évidente ne s'impose en faveur d'une telle dérogation, susceptible de conduire à des abus.

108. Le rôle de la Cour suprême de cassation est décrit dans les articles 30 et 31. Ces articles, très succincts, ne fournissent pas d'indications essentielles sur sa compétence exacte. Le concept de « recours juridique extraordinaire » est vague à l'extrême et, à moins d'approfondissement, peut conduire soit à une restriction exagérée soit à une augmentation excessive (plus vraisemblablement) du nombre d'affaires soumises à la cour, tant que la jurisprudence de la Cour suprême de cassation n'aura pas éclairci la question. Il pourrait, par exemple, être ajouté que les recours se limitent aux affaires d'interprétation erronée ou de violation manifeste de la loi, ou encore aux erreurs judiciaires.

109. L'article 31 dispose que « la Cour suprême de cassation émet des avis juridiques de portée générale en vue de garantir l'application uniforme de la loi par les tribunaux ». Il devrait être précisé qu'afin de préserver le principe de la séparation des pouvoirs, et du fait qu'un tribunal ne peut statuer en dehors de sa compétence, la Cour suprême de cassation n'émet des avis juridiques que dans le cadre d'affaires spécifiques. Le même commentaire vaut pour la phrase : « La Cour suprême de cassation [...] s'assure de la bonne application de la loi et autres règlements et du bon travail des tribunaux ».

Article 33 – Publication des décisions de la Cour suprême de cassation

110. Cet article prévoit la publication, dans une collection spéciale, des décisions présentant un intérêt pour le public. A cet égard, il pourrait se révéler pertinent de les publier également sur Internet.

E. Chapitre IV – Organisation interne des tribunaux

Article 34 – Calendrier annuel des activités

111. Le calendrier annuel des activités, c'est-à-dire le calendrier des audiences, semble élaboré de manière très démocratique. Cependant, il gagnerait à être davantage orienté vers les services et pourrait, par exemple, inclure des consultations auprès du bureau du procureur et du barreau, l'un et l'autre susceptibles d'avoir des suggestions pertinentes à formuler.

Chambres de tribunaux et assemblée des juges

Articles 35 à 41

112. Les chambres des tribunaux et l'assemblée de tous les juges sont utiles en ce qu'elles garantissent une certaine cohérence en matière d'élaboration de la jurisprudence et d'adoption des décisions. Toutefois, il convient de préciser si le système s'applique au traitement d'affaires particulières (actions en justice) ou si les assemblées, par exemple l'assemblée conjointe des chambres (article 40) ou l'assemblée de tous les juges (article 41) ont une portée générale et sont censées adopter des recommandations ou des décisions contraignantes. Dans ce dernier cas, le principe d'indépendance des juges pourrait être mis en cause.

Organisation interne de la Cour suprême de cassation

Articles 42 à 50

113. En ce qui concerne le fonctionnement de la Cour suprême de Cassation : il n'est pas précisé si les assemblées des chambres (article 43) ou l'assemblée générale (article 44) peuvent s'exprimer pendant l'instruction des affaires ou si elles émettent un avis après coup. Dans quelle mesure les avis émis par ces institutions sont-ils contraignants pour les juges de la Cour suprême de cassation et ceux des juridictions de niveau inférieur ?

Administration des tribunaux (articles 51 et 52) et collège administratif et judiciaire (articles 53 à 57)

114. La supervision exercée par le président d'un tribunal (article 52) et, à plus forte raison, par le président d'une juridiction de rang supérieur (articles 55 et 56) sont susceptibles de constituer une ingérence dans les activités judiciaires et, partant, de porter atteinte au principe d'indépendance du judiciaire. Un certain degré de contrôle général est nécessaire, les tribunaux n'étant pas à l'abri des dysfonctionnements, mais dans ces dispositions le rôle du président du tribunal est décrit de manière si vague que l'ont peut craindre des ingérences injustifiées. Par exemple, disposer que « le président est tenu d'exiger la légalité, l'ordre et l'exactitude dans la conduite des activités de son tribunal et de combattre les irrégularités et la procrastination » peut contribuer aux situations inacceptables mêmes qu'il s'agit d'éviter. Bien que l'article 74 semble limiter ce pouvoir en aménageant la possibilité d'annuler toute mesure d'administration judiciaire qui porterait atteinte à l'autonomie et à l'indépendance des tribunaux et des juges, il semble indispensable d'insérer dans ces dispositions une restriction claire au pouvoir des présidents de tribunaux et plus particulièrement des présidents de juridictions de rangs supérieurs.

F. Chapitre V – Personnel des tribunaux

Articles 58 à 71

115. Ces articles n'appellent pas de commentaires particuliers autres que le fait qu'afin de mettre en œuvre des techniques managériales modernes, il convient d'organiser des réunions (par exemple bisannuelles) du personnel, générales ou par catégories, lui offrant la possibilité d'exprimer son avis sur le fonctionnement administratif de la cour.

116. Le rôle et les tâches des conseillers de tribunaux (articles 61 et 62) doivent être clarifiés, notamment en ce qui concerne le degré d'autorité dont ils disposent sur le personnel. Il convient également de préciser s'il est possible et dans quelle mesure le président de la cour peut déléguer les tâches administratives.

G. Chapitre VI – Administration judiciaire

Article 72 – Tâches d'administration judiciaire

117. Cet article vise à établir les tâches et responsabilités en matière d'administration judiciaire confiées au Conseil supérieur de la magistrature et au Ministère de la justice respectivement. En ce qui concerne ce dernier, la plupart des tâches étant de nature logistique, elles n'appellent pas de commentaires spécifiques. Toutefois, les libellés « développement du système judiciaire » et « contrôle du traitement des affaires dans le respect des délais légaux et contrôle des plaintes et des griefs à ce sujet », vagues et ambigus, doivent être clarifiés ou plus détaillés.

Article 75 – Dossiers personnels

118. Cet article devrait octroyer aux juges et au personnel des tribunaux le droit d'accès à leur dossier et le droit d'y demander la suppression de toute donnée erronée et l'ajout de toute donnée pertinente.

H. Chapitre VII – Sécurité des tribunaux

Articles 80 à 84

119. La sécurité des tribunaux est une question importante pour tous les systèmes judiciaires. Etant donné que le maintien de la sécurité peut perturber les activités du tribunal, il conviendrait d'ajouter à ces dispositions que les agents de sécurité affectés à un tribunal sont placés sous l'autorité de son président ou, sur délégation de celui-ci, aux juges responsables des activités administratives. La création d'un « contingent de policiers judiciaires » aux fins de maintien de la sécurité, relevant d'une haute autorité judiciaire (Conseil supérieur de la magistrature), serait indubitablement un bon point.

I. Chapitre VIII – Financement des tribunaux

Articles 85 à 88

120. Les « dispositions fondamentales » de ce chapitre sont bienvenues dans le principe ; tout dépendra somme toute de leur application dans la pratique. Les questions concernant le budget des tribunaux devraient faire l'objet d'un ensemble de règles distinctes, qu'il conviendrait d'élaborer en coopération étroite avec les parties concernées, en gardant à l'esprit à la fois les exigences liées au respect de l'indépendance du judiciaire et la disponibilité des fonds provenant du budget général.

J. Chapitre X – Dispositions transitoires et définitives

121. Il ne fait pas de doute que la période de transition sera difficile non seulement pour les juges et le personnel des tribunaux, mais aussi et surtout pour les parties engagées dans des actions en justice. En conséquence, toutes les mesures nécessaires devraient être prises fin de gérer cette période du mieux possible. La création d'un « panel de gestion de la transition » pourrait par exemple être envisagée en vue de faire face rapidement et efficacement aux problèmes susceptibles de surgir.

IV. CONCLUSIONS

122. La Constitution de la Serbie met en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire et crée un risque majeur de politisation de ce dernier en octroyant à l'Assemblée nationale le pouvoir d'élire les juges et les membres du Conseil supérieur de la magistrature et en créant une discontinuité entre la magistrature existante et celle à élire, une fois le Conseil supérieur de la magistrature établi.

Projet de loi sur les juges

123. Bien que le projet de loi sur les juges soit, dans son ensemble, conforme aux normes européennes, un certain nombre de dispositions soulèvent des préoccupations et devront être modifiées.

124. Par exemple, ce projet de loi comporte des dispositions tendant à affaiblir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Certaines de ces dispositions accroissent le risque de politisation de ce dernier en exigeant que, pour chaque élection de juge, le Conseil supérieur de la magistrature propose deux candidats à l'Assemblée nationale ; de plus, le projet n'instaure aucun modèle susceptible de préserver la continuité des fonctions des juges en place, même en l'absence de toute allégation d'incompétence ou de manquement à leur devoir d'indépendance à leur encontre.

125. Les dispositions suivantes devraient en particulier faire l'objet de modifications :

- L'article 2 nécessite une clarification sur la question de l'étendue du droit d'association des juges.
- L'article 8 devrait fournir plus de détails sur le type de mécanisme de consultation permettant aux juges de s'exprimer sur les activités des tribunaux et préciser dans quelle mesure les juges peuvent faire valoir leurs vues.
- L'article 9, paragraphe 3, comporte une contradiction : il dispose en effet que la formation pour les juges est volontaire sauf si elle est obligatoire.
- L'article 12 devrait être amendé afin de disposer que, si sa juridiction est abolie, le juge continuera de travailler auprès d'une autre (ou d'une autre instance) de même niveau.
- L'article 20 devrait autoriser les juges à travailler dans un ministère ou dans une organisation ou à demander une mise à disposition, sous réserve de certaines conditions.
- Les articles 22 à 27 sur l'immutabilité de la charge de travail et la répartition aléatoire des affaires devraient être retirés du projet de loi et insérés dans la Loi sur l'organisation des tribunaux ou dans le Code de procédure civile ou pénale.

- L'article 29 sur la compatibilité du mandat de juge avec d'autres fonctions, engagements et activités devrait octroyer davantage de libertés aux juges et préciser quels types d'activités un juge est autorisé à exercer.
- Dans l'article 36, le calcul du salaire des juges devrait revenir au Conseil supérieur de la magistrature.
- Dans l'article 37, les cinq catégories ou taux de salaires des juges pourraient se réduire à trois, étant donné qu'il n'existe aucune raison de faire une différence entre la charge de travail, l'expérience professionnelle et le domaine de compétence des juges de tribunaux de première instance et des juges de tribunaux municipaux et entre ceux des juges de tribunaux commerciaux/de district et des juges de la Haute Cour de la magistrature, des Cours d'appel, de la Haute Cour de commerce et des Cours administratives.
- L'article 39 devrait préciser qui est censé procéder à l'évaluation des juges aux fins de classification selon les différentes catégories ou taux de salaires.
- L'article 43, qui prévoit généreusement une augmentation de salaire allant jusqu'à 100 % pour les juges travaillant sur des affaires pénales liées à la criminalité organisée ou à des crimes de guerre, devrait être modifié.
- L'article 47 sur les autres conditions requises pour l'élection (aux fonctions de juge) manque de clarté concernant la question de savoir si un candidat peut briguer deux postes ou plus ou si sa demande doit se limiter à un seul poste.
- L'article 50 sur l'obtention d'avis et d'informations ne précise pas si le candidat a accès aux informations et avis recueillis ni s'il a le droit de les contester s'il le souhaite.
- L'article 51 dispose que le Conseil supérieur de la magistrature doit proposer à l'Assemblée nationale deux candidats pour chaque poste de juge. Cette disposition représente une politisation sérieuse de la fonction de juge et devrait être amendée. Les articles 52 et 72 posent des problèmes similaires.
- L'article 65 sur la procédure de destitution doit être clarifié sur la question de savoir qui est autorisé à engager cette procédure.
- Dans les articles 82 et 83, il convient de modifier les critères de nomination des juges non professionnels.
- Les articles 98 et 99 sur les décisions de la Commission disciplinaire et du Conseil supérieur de la magistrature devraient aménager une possibilité de recours devant un tribunal.

126. Les participants serbes à la réunion de Belgrade ont laissé entendre que le système judiciaire serbe actuel comportait un trop grand nombre de juges. Sans vouloir nier la véracité de cette affirmation, la manière de régler le problème passerait plutôt par le non-remplacement des personnes partant en retraite ou par la mise en place de plans de départ anticipé à la retraite que par la destitution de juges n'ayant aucunement fait preuve d'incompétence ni commis de faute.

127. En outre, lors de la réunion de Belgrade, le Ministère de la Justice a déclaré que la procédure permettant de renommer les juges en fonction serait incluse dans les dispositions finalisées du projet de loi. La Commission de Venise et la Direction de la coopération juridique espèrent que leurs commentaires et suggestions seront pris en compte dans le processus d'élaboration du projet de loi.

Projet de loi sur l'organisation des tribunaux

128. Dans les principes, le projet de loi sur l'organisation des tribunaux est conforme aux normes européennes en la matière. Seuls quelques changements peuvent être envisagés pour l'améliorer encore, concernant les points suivants :

- Le Chapitre I devrait mentionner également les principes découlant de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (droit à un procès équitable).
- L'article 1 sur le pouvoir judiciaire devrait être clarifié par la référence à des instruments internationaux spécifiques et à leur primauté sur les législations nationales en cas de conflit entre eux.
- L'article 6 devrait être reformulé, car il est susceptible de constituer une violation de la liberté d'expression (notamment de la presse) et donc de se révéler contraire aux principes de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.
- L'article 9 concernant l'entraide judiciaire nécessite une clarification afin d'éviter les usages abusifs de ce système.
- Les articles 52 à 56 relatifs à l'administration des tribunaux étant susceptibles de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, les dispositions relatives à la supervision exercée par les présidents de tribunaux doivent faire l'objet de modifications.
- L'article 75 devrait octroyer aux juges et au personnel des tribunaux le droit d'accéder à leur dossier ainsi que le droit de demander la suppression de toute donnée erronée et l'ajout de toute donnée pertinente.

129. La Commission de Venise et la Direction de la coopération juridique du Conseil de l'Europe restent à la disposition des autorités serbes pour leur fournir toute l'assistance complémentaire dont elles pourraient avoir besoin.

*
* *
*