



Strasbourg, 13 décembre 2021

**CDL-AD(2021)048**

**Avis n° 1027/2021**

Or. angl.

**Avis n° 1067/2021**

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

**SERBIE**

**AVIS URGENT**

**SUR LE PROJET RÉVISÉ D'AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS  
SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE**

**Rendu en vertu de l'article 14a  
du règlement intérieur de la Commission de Venise  
le 24 novembre 2021**

**Entériné par la Commission de Venise  
à sa 129<sup>e</sup> session plénière  
(Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021)**

**Sur la base des commentaires de**

**Mme Regina KIENER (Membre, Suisse)**  
**M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)**  
**Mme Angelika NUSSBERGER (Membre, Allemagne)**  
**M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)**  
**M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande)**  
**M. Pere VILANOVA TRIAS (Membre, Andorre)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Table des matières**

I.	Introduction.....	3
II.	Analyse.....	3
A.	Portée de l'avis d'urgence .....	3
B.	Les recommandations précédentes de la Commission .....	4
C.	La mise en œuvre des amendements constitutionnels.....	9
D.	L'occasion manquée de réformer la Cour constitutionnelle .....	9
III.	Conclusion.....	10

## **I. Introduction**

1. Lors de sa 128<sup>ème</sup> session plénière, la Commission de Venise, à la demande de M. Ivica Dačić, président de l'Assemblée nationale de Serbie, et du président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a adopté un avis sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire et sur le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels (CDL-AD(2021)032, ci-après " l'avis d'octobre ").
2. Par lettre du 26 octobre 2021, le président de l'Assemblée nationale de Serbie a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels révisés relatifs au pouvoir judiciaire (CDL-REF(2021)085, ci-après : "le projet révisé d'amendements constitutionnels").
3. Le 1<sup>er</sup> novembre 2021, le Bureau de la Commission a autorisé la préparation de cet avis d'urgence, la raison de l'urgence étant le calendrier parlementaire pour l'adoption des amendements.
4. Mme Regina Kiener, M. Martin Kuijer, Mme Angelika Nussberger, M. Jean-Claude Scholsem, M. Kaarlo Tuori et M. Pere Vilanova Trias ont été les rapporteurs de cet avis.
5. En raison de leur état de santé et des contraintes de temps, les rapporteurs n'ont pas pu se rendre à Belgrade. En revanche, le 10 novembre 2021, une délégation de la Commission composée de MM. Kuijer, Pere Vilanova et Scholsem, accompagnée de Mme Granata-Menghini, secrétaire de la Commission, et de M. Dürr, secrétaire adjoint, a eu des entretiens en ligne avec le président de l'Assemblée nationale, la présidente de la commission parlementaire des affaires constitutionnelles et présidente du groupe de travail, ainsi qu'avec la ministre de la Justice. La Commission est reconnaissante au ministère de la Justice pour l'excellente organisation de ces réunions. Le 12 novembre 2021, les rapporteurs ont reçu une lettre du Parti populaire, résumant leur position sur les amendements constitutionnels révisés.
6. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet révisé d'amendements constitutionnels. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
7. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles ; il a été publié le 24 novembre 2021, conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019).

## **II. Analyse**

### **A. Portée de l'avis d'urgence**

8. Les autorités serbes ont révisé les projets d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire à la lumière de l'avis de la Commission de Venise sur la version précédente de ces amendements, adoptée les 15-16 octobre 2021. Elles ont soumis les amendements révisés à la Commission pour avis, avant de procéder à leur adoption. La Commission de Venise souhaite exprimer son appréciation pour cette forme constructive de coopération, et considère que son implication dans toutes les phases de la préparation des amendements constitutionnels est propice à des échanges fructueux et significatifs.
9. Les autorités serbes ont en outre exprimé leur intention d'associer la Commission de Venise à la préparation de la législation mettant en œuvre les amendements constitutionnels. La Commission se déclare prête à apporter son aide et exprime sa gratitude pour la confiance qui lui est accordée.

10. Le présent avis d'urgence faisant suite à l'avis précédent, il se concentrera sur les recommandations formulées dans ce dernier et examinera dans quelle mesure elles ont été suivies.

## **B. Les recommandations précédentes de la Commission**

### 1. Le processus de préparation des amendements constitutionnels

11. Dans son précédent avis, la Commission de Venise s'est félicitée de l'initiative des autorités serbes de modifier la Constitution de 2006 afin de la mettre en conformité avec les normes européennes et internationales, ne serait-ce qu'en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. La Commission a considéré que le processus de consultations publiques pour le projet d'amendements était suffisamment inclusif et transparent ; elle a néanmoins souligné que dans le contexte du paysage politique serbe actuel, il est important que les autorités serbes recherchent activement la participation et l'implication de l'opposition. Dans ce contexte, il convient de noter que la Commission de Venise est heureuse d'apprendre de M. Dačić, Président de l'Assemblée nationale, qu'une réunion avec de nombreux représentants de l'opposition non parlementaire a eu lieu le 22 octobre 2021.

12. La Commission réitère l'importance de consultations inclusives de l'opposition, des parties prenantes et de la société civile, et de la transparence du processus, y compris dans la perspective du référendum constitutionnel qui devra être organisé et qui devrait être précédé d'une campagne objective d'information du public et d'une couverture médiatique publique et privée appropriée : la Commission renvoie dans ce contexte à son récent avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire (CDL-PI(2021)018).

### 2. Les recommandations précédentes de la Commission

13. Dans son précédent avis, la Commission de Venise s'est félicitée, entre autres, de l'introduction du principe de non-transférabilité des juges, de l'immunité fonctionnelle des juges et des procureurs, de la suppression de la période probatoire pour les juges et les procureurs, du fait que le Conseil supérieur de la magistrature ne sera plus dissous s'il ne rend pas de décision dans un délai de 30 jours et, surtout, de la suppression de la compétence de l'Assemblée nationale pour élire les présidents des tribunaux et les procureurs et pour décider de la cessation de leurs fonctions, ainsi que pour élire les juges et les procureurs adjoints.<sup>1</sup> La Commission a estimé que les amendements pertinents sont conformes aux normes européennes et répondent à des recommandations antérieures, notamment de la Commission de Venise. La Commission souhaite réitérer son appréciation positive de ces changements et encourage le parlement serbe à les adopter.

#### a. Principales recommandations

- *l'élection par des quorums élevés nécessaires à l'Assemblée nationale pour l'élection d'avocats éminents au CSM (cinq membres) et au CSP (quatre membres) peut conduire à des impasses à l'avenir. Il existe un danger que le mécanisme anti-blocage censé être une exception devienne la règle et permette des nominations politisées. Afin d'encourager le consensus et de s'éloigner du mécanisme anti-blocage d'une commission de cinq membres, la composition de cette dernière devrait être reconsidérée ;*

14. Le contexte de cette recommandation clé est la situation politique actuelle, où l'Assemblée nationale est dominée par un seul parti politique. Le président de l'Assemblée nationale a informé la Commission que les autorités serbes ont reconsidéré la composition du CSM mais ont décidé de ne pas la modifier.

---

<sup>1</sup> La Commission note que ce changement ne s'applique toutefois pas au Procureur suprême (de la République) qui est toujours élu par l'Assemblée nationale.

15. Les autorités font valoir que, comme cette commission anti-blocage doit se substituer à la compétence de l'Assemblée nationale, elle doit être composée des plus hauts responsables publics ayant une légitimité constitutionnelle. En outre, la commission est composée d'éminents juristes, ainsi que du président de l'Assemblée nationale, qui est une figure institutionnelle en plus de représenter le Parlement.

16. La Commission de Venise reconnaît les exigences explicites des membres en matière de haute compétence dans le domaine juridique et estime qu'il est positif que les "avocats éminents" du CSM soient nommés par des personnalités clés du système judiciaire serbe, telles que le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême et le Procureur général suprême. Elle n'a pas non plus d'objection à la participation de l'Ombudsman ; la participation du Président de l'Assemblée nationale semble également compréhensible étant donné que le mécanisme anti-blocage "reprend" un pouvoir de l'Assemblée nationale.

17. Toutefois, étant donné que quatre des cinq membres de cette commission sont actuellement élus par l'Assemblée nationale (et pas tous à la majorité qualifiée), selon la Commission il n'est pas impossible que le mécanisme anti-blocage proposé puisse "conduire à de « nominations politisées », du moins jusqu'à ce que ces amendements constitutionnels entrent en vigueur et produisent leurs effets (par exemple, le président de la Cour suprême ne sera plus élu par le Parlement, et le procureur général sera élu à la majorité qualifiée et bénéficiera d'autres garanties d'indépendance - voir le paragraphe 33 de l'avis d'octobre) et que la composition du Parlement soit plus pluraliste.

18. La Commission reconnaît qu'il n'existe aucune norme prescriptive ou détaillée quant à la composition d'un tel mécanisme anti-blocage, et ne peut donc pas conclure que le mécanisme proposé n'est pas conforme aux normes internationales et doit être modifié.

19. Néanmoins, la Commission encourage les autorités serbes à explorer les possibilités d'un autre mécanisme anti-blocage qui pourrait atténuer la crainte qu'il ne soit pas, ou soit perçu comme n'étant pas, politiquement neutre.

- *concernant les deux propositions alternatives pour la composition du Conseil supérieur de la magistrature (toutes deux comptent 11 membres, ce qui est à saluer) : la première proposition est clairement préférable, la majorité des membres étant des juges nommés par leurs pairs ; la deuxième proposition réduirait le nombre de juges à cinq et inclurait le président de la Cour suprême. Cela signifierait que moins de la moitié des membres seraient des juges élus par leurs pairs, ce qui n'est pas recommandé ;*

20. La proposition initiale prévoyait que le CSM serait composé de 11 membres : six juges élus par leurs pairs et cinq « avocats éminents élus par l'Assemblée nationale ». Cette proposition a été accueillie favorablement car elle répond aux paramètres internationaux et a été préférée à la proposition alternative suggérée dans le projet (seulement cinq au lieu de six juges élus par leurs pairs, le président de la Cour suprême et cinq avocats éminents élus par l'Assemblée nationale).

21. Les amendements constitutionnels révisés (amendement XIII, article 151 de la Constitution) introduisent une troisième modalité : six juges élus par leurs pairs, le président de la Cour suprême et quatre avocats éminents élus par l'Assemblée nationale.

22. Cette nouvelle proposition répond également aux paramètres énoncés dans la recommandation CM/Rec(2010)12, qui stipule que « la moitié au moins des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs à tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le respect du pluralisme au sein de celui-ci ».

23. Il s'ensuit que la première recommandation clé formulée par la Commission de Venise dans son précédent avis a été satisfaite de manière adéquate.

- *si l'exigence d'une majorité des deux tiers lors du vote parlementaire est bienvenue et doit être conservée, des critères d'éligibilité destinés à réduire le risque de politisation devraient être ajoutés, en raison notamment de la situation politique actuelle.*

24. Les amendements constitutionnels proposés (amendement XIII, article 151, §§ 4 et 8 ; amendement XXV ; article 163, §§ 5 et 9) stipulent que les candidats doivent être des avocats éminents ayant au moins dix ans d'expérience dans la pratique du droit. En outre, la disposition stipule qu'il ne faut pas être membre d'un parti politique. D'autres critères d'éligibilité peuvent être " définis par la loi " (article 151 § 9 et article 163 § 10).

25. La Commission de Venise, sous réserve que des critères d'inéligibilité adéquats visant à dépolitiser les candidats soient introduits dans la loi organique pertinente après l'adoption des amendements constitutionnels - et avant l'élection du nouveau Conseil supérieur de la magistrature et du nouveau Conseil supérieur du ministère public - et malgré le caractère discutable de ce renvoi à la loi, considère que sa recommandation ci-dessus peut être considérée comme satisfaite en substance.<sup>2</sup>

- *la possibilité devrait être offerte au CSM de ne proposer qu'un seul candidat au poste de procureur général à l'Assemblée nationale pour validation/confirmation, afin de dépolitiser au maximum le processus de nomination.*

26. L'article 158 révisé, alinéa 2, se lit désormais comme suit : "Le Conseil supérieur du parquet propose à l'Assemblée nationale un candidat au poste de procureur général". La principale recommandation de la Commission à cet égard a donc été mise en œuvre.

- *dans la composition du CHP, il y a maintenant moins de procureurs que par le passé - ce n'est pas à recommander ;*
- *il existe une différence entre le CSM et le CSP en ce qui concerne l'inclusion de membres ex officio - idéalement, les deux postes de membres ex officio du CSP devraient être supprimés et il devrait y avoir six procureurs élus par leurs pairs ; les membres élus par l'Assemblée nationale ne devraient pas non plus avoir de liens de subordination hiérarchique (ou de facto) actuels ou futurs avec le procureur général suprême et représenter d'autres professions juridiques.*

27. Selon le projet d'amendement XXV (modifiant l'article 163 de la Constitution) sur la composition du CSP, ce dernier comptera 11 membres : cinq membres sont élus par les procureurs eux-mêmes, quatre "avocats éminents" sont élus par l'Assemblée nationale, et deux membres de droit (le procureur général suprême et le ministre de la justice). Le nombre de procureurs élus par leurs pairs sera donc inférieur à celui d'aujourd'hui.

28. Dans son avis d'octobre, la Commission a noté que la composition proposée répondait aux normes pertinentes. Toutefois, elle a expliqué que la composition globale du CSP suscitait des inquiétudes : une majorité du CSP agira sous le contrôle hiérarchique du Procureur public suprême, qui siègera également au CSP. De même, six des onze membres du CSP seront des personnes nommées par le pouvoir politique : quatre seront élus par l'Assemblée nationale, le Procureur public suprême est élu par l'Assemblée nationale (même si c'est à la

---

<sup>2</sup> La Commission de Venise a accepté l'établissement de ces critères au niveau de la législation au Monténégro (CDL-AD(2021)030, §§ 29-31).

majorité qualifiée) et le ministre de la Justice est une personnalité politique. La suppression des membres de droit répondrait à cette préoccupation.

29. Cependant, la composition du CSP n'a pas été révisée dans la version finale du projet d'amendements constitutionnels : les membres de droit restent et il n'y aura donc que cinq procureurs élus par leurs pairs, sur 11 membres.

30. Les autorités font valoir que la nouvelle disposition selon laquelle le ministre de la justice ne peut participer à une procédure disciplinaire (nouveau paragraphe de l'article 163) répond à la recommandation de la Commission.

31. Jusqu'à présent, la Commission de Venise s'est montrée prudente lorsqu'il s'est agi d'exiger le retrait du ministre de la Justice des conseils supérieurs du ministère public (comme expliqué au paragraphe 87 de l'avis d'octobre), tandis que le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a adopté une position plus stricte à cet égard (voir paragraphe 89 de l'avis d'octobre). Indépendamment de la position de principe sur la question de savoir si la participation du ministre de la Justice doit être considérée comme problématique en soi, en ce qui concerne spécifiquement le Conseil supérieur du parquet serbe, la Commission a noté que la présence du ministre de la Justice et du procureur général suprême au sein du CHP modifie l'équilibre entre les procureurs élus par leurs pairs et les candidats politiques. Pour cette raison, la Commission a conclu que, "idéalement", la présence ex officio du ministre de la Justice et du procureur général suprême devrait être supprimée et remplacée par deux procureurs supplémentaires élus par leurs pairs.

32. Toutefois, la Commission de Venise reconnaît que, si la qualité de membre ex officio du ministre de la Justice est maintenue, il est effectivement bienvenu de stipuler que le ministre ne peut pas voter dans une procédure de détermination de la responsabilité disciplinaire d'un procureur. La Commission se félicite de ce paragraphe nouvellement ajouté à l'article 163 de la Constitution (voir ci-dessous). Toutefois, la Commission maintient qu'il ne s'agit là que d'une deuxième meilleure option, et qu'il serait préférable de supprimer le statut de membre de droit du ministre de la Justice, ainsi que celui du procureur général suprême, au sein du CSP. Cette recommandation clé n'a donc été que partiellement satisfaite. La Commission réitère sa recommandation de remplacer les deux membres de droit du CSP par deux procureurs supplémentaires élus par leurs pairs.

#### b. Autres recommandations

- *les critères d'éligibilité aux fonctions judiciaires devraient être inclus au niveau constitutionnel.*

33. Cette recommandation concernant le niveau approprié des critères d'éligibilité aux fonctions judiciaires n'a pas été suivie. Le législateur constitutionnel serbe continue de préférer régler la question des critères d'éligibilité aux fonctions judiciaires au niveau législatif, et non au niveau constitutionnel. Ce choix n'est pas problématique en soi, même si le choix du niveau constitutionnel aurait pu se justifier alors que les critères d'éligibilité sont cruciaux pour la composition du pouvoir judiciaire et donc son apparence d'indépendance, les lois formelles correspondantes devraient être conçues en conséquence, par priorité.

- *il faudrait envisager d'ajouter un texte législatif détaillé stipulant les différentes incompatibilités judiciaires.*

34. Cette recommandation concernait la suppression proposée, dans la version précédente du projet d'article 148, de l'interdiction pour un juge de s'engager dans des actions politiques, en la remplaçant par la formule "La loi précise quelles fonctions, activités ou intérêts privés sont incompatibles avec la fonction judiciaire, et la fonction de juge non professionnel". Dans

son avis d'octobre, la Commission a estimé que la suppression de cette interdiction enverrait "un signal malheureux à la société" et que la formule utilisée était trop large (avis d'octobre, paragraphe 57).

35. Dans les amendements constitutionnels révisés, l'interdiction pour un juge de s'engager dans des actions politiques a été réintroduite. La Commission comprend que « activité politique » est à interpréter dans le sens d'une participation à la politique partisane et non d'une prise de position [personnelle] sur des questions d'intérêt général (telles que l'indépendance du pouvoir judiciaire). La recommandation de la Commission a donc perdu de sa pertinence.

- *Il faudrait envisager d'inclure l'autonomie budgétaire du CSM et du CSP au niveau constitutionnel.*

36. Cette recommandation concernant l'autonomie budgétaire n'a pas été suivie. Même si l'inclusion au niveau constitutionnel semble l'option préférable en vue de renforcer l'apparence d'indépendance, une réglementation au niveau de la loi formelle serait également acceptable.

- *les méthodes de travail de la CSM et du CSP devraient figurer dans une loi ordinaire et non au niveau constitutionnel.*

37. Cette recommandation concernant les méthodes de travail du CSM et du CSP a été suivie par la modification des titres et du contenu des projets d'amendements XV et XXVII. Comme l'a expliqué le Président de l'Assemblée Nationale, tous les aspects des méthodes de travail seront réglementés par la loi ordinaire. La Commission estime qu'il s'agit d'une question importante qui nécessitera une attention adéquate.

#### c. Recommandations techniques

- *L'ajout du mot « inapproprié » ou « indu » avant le mot « influence » permettrait de préciser que le champ d'application matériel de la disposition ne s'étend pas à ces situations (paragraphe 20 de l'avis d'octobre).*

38. Cette recommandation a été suivie.

- *La différence entre un recours devant la Cour constitutionnelle et un recours constitutionnel devrait être clarifiée, à moins qu'il ne s'agisse d'une question de traduction (paragraphe 37 de l'avis d'octobre).*

39. La délégation de la Commission de Venise a été informée, lors des réunions en ligne, que la différence était claire en droit serbe. Cette recommandation a été partiellement suivie, la notion de "recours" ayant été remplacée par celle de "plainte". Si la différence entre les deux recours est claire en droit serbe et si toutes les personnes concernées par la disposition comprennent la différence et ses effets, cette recommandation a été suivie.

- *Des notions telles que "la dignité d'un juge" et "l'atteinte à la réputation du tribunal et de la fonction judiciaire" sont excessivement vagues (paragraphe 42 de l'avis d'octobre).*

40. Cette recommandation n'a pas été suivie. Ces concepts devraient être clarifiés au moins au niveau des lois organiques ou par renvoi à un code de déontologie ayant valeur normative.

- *Le sens de l'expression "une infraction pénale de violation de la loi par un juge" devrait être clarifié, à moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction (paragraphe 47 de l'avis d'octobre).*



41. Les autorités serbes ont précisé qu'il est fait référence à l'article 360 du code pénal qui prévoit l'infraction pénale intitulée « Violation de la loi par un juge, un procureur et son adjoint ». Il n'y a donc aucune ambiguïté en droit serbe.

- *L'immunité fonctionnelle devrait couvrir à la fois l'immunité contre les poursuites civiles et les poursuites pénales (paragraphe 48-54 de l'avis d'octobre).*

42. Cette suggestion n'a pas été suivie.

- *Le mot "indépendant" devrait être préféré à "autonome" en ce qui concerne le pouvoir judiciaire" (paragraphe 60 de l'avis d'octobre).*

43. Cette recommandation a été suivie.

- *L'article 142, dernier paragraphe, de la Constitution devrait également stipuler le principe général du caractère définitif des décisions de justice (paragraphe 61 de l'avis d'octobre).*

44. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, mais elle pourrait être traitée au niveau législatif.

- *l'impossibilité pour l'exécutif ou l'Assemblée nationale de donner des instructions dans des cas individuels à tout procureur devrait être clarifiée (paragraphe 79 de l'avis d'octobre).*

45. De l'avis de la Commission, cette recommandation est suffisamment prise en compte dans la proposition d'article 155, paragraphe 3, de la Constitution, qui prévoit que "toute influence sur le ministère public et les titulaires de la fonction de poursuite dans une affaire individuelle de poursuite pénale est interdite.

### **C. La mise en œuvre des amendements constitutionnels**

46. La Commission de Venise souhaite souligner que si les amendements constitutionnels révisés, s'ils sont adoptés, ont le potentiel d'apporter des changements positifs significatifs dans le système judiciaire serbe, beaucoup dépendra de leur mise en œuvre. La réforme constitutionnelle actuelle est une première étape nécessaire et importante du processus mais ne constitue pas l'achèvement de ce processus.

47. Les changements législatifs nécessaires à la pleine mise en œuvre des amendements constitutionnels devraient être préparés d'urgence, par une réforme globale des lois organiques pertinentes. Les autorités serbes ont fait part de leur intention de consulter la Commission de Venise pour la préparation de la législation d'application : la Commission se déclare prête à apporter son aide dans ce processus.

48. Le parti populaire a fait valoir que la volonté politique est nécessaire pour protéger le pouvoir judiciaire des pressions politiques et qu'elle fait actuellement défaut. La Commission souligne qu'outre les modifications législatives, un changement profond de la culture politique et juridique prévalant en Serbie sera nécessaire pour que les effets des amendements constitutionnels deviennent tangibles.

### **D. L'occasion manquée de réformer la Cour constitutionnelle**

49. Le texte révisé n'a pas pris en compte le " regret " de la Commission que cette opportunité de révision constitutionnelle n'ait pas été saisie pour introduire : (a) la nécessité d'un vote à la majorité qualifiée à l'Assemblée nationale pour l'élection des juges de la Cour constitutionnelle, et (b) un mécanisme anti-blocage adéquat (voir paragraphe 96). La Commission de Venise souhaite rappeler l'importance de tels changements.

### III. Conclusion

50. Des amendements constitutionnels relatifs au système judiciaire en Serbie ont été préparés en 2018 avec l'assistance de la Commission de Venise, mais n'ont jamais été adoptés. Le processus de réforme constitutionnelle a repris en 2020, et le président de l'Assemblée nationale a de nouveau sollicité l'assistance de la Commission de Venise. La Commission a émis un avis sur la première version des projets d'amendements en octobre 2021. Elle s'est félicitée, entre autres, de l'introduction du principe de non-transférabilité des juges, de l'immunité fonctionnelle des juges et des procureurs, de la suppression de la période probatoire pour les juges et les procureurs, du fait que le Conseil supérieur de la magistrature ne sera plus dissous s'il ne rend pas de décision dans un délai de 30 jours et, surtout, de la suppression de la compétence de l'Assemblée nationale pour élire les présidents des tribunaux et les procureurs et pour décider de la cessation de leurs fonctions, ainsi que pour élire les juges et les procureurs adjoints. La Commission a estimé que les amendements en question étaient conformes aux normes européennes et répondaient aux recommandations antérieures, notamment de la Commission de Venise.

51. La Commission a également formulé plusieurs recommandations d'amélioration. La Commission a maintenant été invitée à préparer un avis d'urgence sur les projets révisés d'amendements constitutionnels ; elle a donc analysé dans quelle mesure ces derniers sont conformes à ses recommandations précédentes.

52. La Commission constate que la plupart des recommandations clés qu'elle avait formulées dans son avis d'octobre ont été suivies, notamment la recommandation relative à la composition du Conseil supérieur de la magistrature, ce dont il faut se féliciter. La recommandation relative au mécanisme anti-blocage pour l'élection des membres laïques du Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été suivie et celle relative à la composition du Conseil supérieur des procureurs n'a été que partiellement suivie. Même si les solutions proposées dans les projets d'amendements révisés en ce qui concerne ces deux recommandations ne vont pas à l'encontre des normes internationales en tant que telles, la Commission insiste, à nouveau, sur la nécessité de réduire les risques de politisation des deux Conseils.

53. La plupart des autres recommandations ont été suivies. Certaines autres recommandations ne l'ont pas été, mais il est possible de les mettre en œuvre par le biais de modifications législatives. En effet, si les amendements constitutionnels révisés, s'ils sont adoptés, ont le potentiel d'apporter des changements positifs significatifs au système judiciaire serbe, beaucoup dépendra de leur mise en œuvre. La réforme constitutionnelle actuelle est une première étape nécessaire et importante du processus, mais elle n'en constitue pas l'aboutissement. Les changements législatifs nécessaires à la mise en œuvre complète des amendements constitutionnels devraient être préparés d'urgence, par une réforme globale des lois organiques pertinentes. La Commission de Venise est prête à apporter son aide dans ce processus. La Commission souligne en particulier que le nouveau Conseil supérieur de la magistrature et le nouveau Conseil supérieur du parquet ne devraient pas être formés tant que les lois organiques pertinentes n'auront pas été adoptées, fixant les conditions d'inéligibilité nécessaires pour les candidats aux postes de membres laïques.

54. En ce qui concerne le processus, la Commission réitère l'importance de consultations inclusives de l'opposition, des parties prenantes et de la société civile, et de la transparence, y compris dans la perspective du référendum constitutionnel qui devra être organisé et qui devrait être précédé d'une campagne objective d'information du public et d'une couverture médiatique publique et privée appropriée.

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