



Strasbourg, le 19 décembre 2022

CDL-AD(2022)043

Avis n° 1112 / 2022

Or. angl.

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

SERBIE

AVIS SUR LES SUITES DONNÉES

**À L'AVIS SUR TROIS PROJETS DE LOI
METTANT EN ŒUVRE LES AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS
SUR LE POUVOIR JUDICIAIRE
(CDL-AD(2022)030)**

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

Sur la base des commentaires de

**Mme Regina KIENER (Membre, Suisse)
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)**

Table des matières:

I.	Introduction	3
II.	Analyse	3
A.	Remarques préliminaires.....	3
B.	Le projet de loi révisé sur l'organisation des tribunaux.....	4
1.	Principales recommandations.....	4
2.	Autres recommandations.....	7
C.	Le projet de loi révisé sur les juges.....	8
1.	Principales recommandations.....	8
2.	Autres recommandations.....	12
D.	Le projet de loi révisé sur le Conseil supérieur de la magistrature	13
1.	Principales recommandations.....	13
2.	Autres recommandations.....	16
III.	Conclusions.....	16

I. Introduction

1. Lors de sa 132^e session plénière, la Commission de Venise, à la demande de Mme Maja Popović, ministre de la Justice de Serbie, a adopté un avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire : le projet de loi sur l'organisation des tribunaux, le projet de loi sur les juges et le projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature (CDL-AD(2022)030, ci-après : l'avis d'octobre 2022).

2. Suite à l'avis d'octobre 2022, les trois projets de loi ont été révisés et, par lettre du 15 novembre 2022, le ministre de la Justice de Serbie a demandé un avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030 de la Commission de Venise sur les trois projets de loi révisés (CDL-REF(2022)062, CDL-REF(2022)065 et CDL-REF(2022)066 par conséquent, ci-après : les trois projets de loi révisés).

3. Mme Regina Kiener (membre, Suisse), M. Martin Kuijer (membre suppléant, Pays-Bas), M. Jean-Claude Scholsem (membre suppléant, Belgique) et M. Kaarlo Tuori (Président honoraire, Finlande) ont été les rapporteurs de cet avis.

4. N'étant qu'un avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030, il a été préparé sans visite sur place. Il a été préparé sur la base de la traduction anglaise des trois projets de loi révisés, qui peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points. Le ministère de la Justice a soumis des commentaires écrits sur le projet d'avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030, qui seront pris en compte dans l'analyse qui suit.

5. Le présent projet d'avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030 a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Après un échange de vues avec le ministre Popović, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

II. Analyse

A. Remarques préliminaires

6. Les autorités serbes ont révisé les trois projets de loi sur le pouvoir judiciaire à la lumière de l'avis de la Commission de Venise d'octobre 2022 et les ont soumis à la Commission pour un avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030, avant de procéder à leur adoption. La Commission de Venise apprécie cette coopération constructive.

7. Le présent avis étant un avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030 d'octobre 2022, il examinera dans quelle mesure les recommandations clés formulées dans ce dernier (paragraphe 97) ont été suivies¹. Les mesures prises par les autorités serbes concernant d'autres recommandations que l'on retrouve dans l'avis d'octobre 2022 mais qui ne sont pas des recommandations clés et ne sont donc pas mentionnées dans la section des conclusions, seront abordées le cas échéant. Enfin, certaines recommandations supplémentaires pourraient être formulées sur de nouvelles questions découlant des projets de loi révisés.

8. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a observé que les projets de loi étaient généralement bien structurés, clairement rédigés et couvraient tous les points essentiels qui devaient être couverts. Toutefois, la Commission a également souligné la

¹ Voir par exemple les précédents avis de suivi sur la Serbie : [CDL-AD\(2021\)052](#), Avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire ; [CDL-AD\(2021\)048](#), Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire.

nécessité d'un changement de la culture juridique au sein du le pouvoir judiciaire pour compléter ces changements positifs. L'évaluation globalement positive des projets de loi révisés et la recommandation générale restent valables.

9. Avant de commencer son analyse, la Commission de Venise souligne que l'avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030 a dû être préparé dans un délai très court et que les rapporteurs ont dû évaluer non seulement les modifications apportées aux trois projets de loi initiaux, déjà assez volumineux et complexes, mais aussi les modifications apportées aux versions révisées des trois projets de loi proposées par le ministère dans leurs commentaires écrits, ainsi que leurs explications de certaines dispositions des projets de loi révisés.

B. Le projet de loi révisé sur l'organisation des tribunaux

1. Recommandations principales

- *les autorités devraient envisager une adoption conjointe du règlement intérieur par le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice.*

10. Le texte initial du projet de loi prévoyait que le ministre de la Justice publierait le règlement de procédure de la Cour, après un « avis » (et non le consentement) du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après dénommé « CSM »). Cela a été jugé problématique, car le règlement de procédure de la Cour couvre certains domaines qui sont au cœur de l'activité judiciaire. La proposition révisée envisage une adoption conjointe du règlement de procédure de la Cour par le CSM et le ministre de la Justice (article 76, paragraphe 2, révisé). La Commission de Venise se félicite de cette évolution et constate que sa recommandation a été suivie.

- *le pouvoir du ministère d'émettre des « critères pour déterminer le nombre d'employés des tribunaux » et de donner « son accord au règlement sur l'organisation interne et la systématisation des emplois dans les tribunaux » devrait être limité.*

11. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a observé que la compétence du ministère de la justice (ci-après : le ministère de la justice ou le ministère) pour donner son « accord sur le règlement relatif à l'organisation interne et à la systématisation des emplois au sein du tribunal » (comme mentionné à l'article 73, paragraphe 4) et la compétence pour approuver le nombre d'employés du tribunal (comme prévu à l'article 59) portent atteinte à l'autonomie des tribunaux.

12. La portée de l'article 73 est, dans une certaine mesure, limitée par un nouveau paragraphe 5 selon lequel « lorsqu'il accomplit les tâches d'administration judiciaire en vertu de la disposition visée au paragraphe 4 du présent article, le [MdJ] n'empiète pas sur l'indépendance des juges et des tribunaux ou sur l'accomplissement des tâches d'administration judiciaire relevant de la compétence du président du tribunal ». En outre, le nouvel article 95 du projet de loi révisé stipule que « les dispositions [...] régissant la position du personnel des tribunaux s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur d'*une loi spéciale régissant la position du personnel des tribunaux* » (italique ajouté). Il faut s'en féliciter, même s'il reste à voir si cette phrase générale limitera effectivement le pouvoir du ministère de réglementer la taille et les fonctions du personnel non judiciaire des tribunaux. La Commission rappelle aux autorités serbes l'importance de l'autonomie budgétaire et en personnel du pouvoir judiciaire pour son bon fonctionnement et son indépendance et exprime l'espoir que la loi spéciale sera adoptée sans délai.

- *les tâches d'administration judiciaire du ministère devraient être mieux délimitées afin de ne pas empiéter sur l'autonomie des tribunaux et de ne pas empiéter sur les tâches des présidents de tribunaux.*

13. Quelques amendements peuvent être considérés comme une tentative de délimiter les tâches du ministère dans le domaine de l'administration judiciaire, notamment ceux examinés aux paragraphes 10-12 ci-dessus. À cet égard, le nouveau paragraphe 5 de l'article 73, cité plus haute, qui consacre le principe selon lequel le ministère ne doit pas s'immiscer dans les tâches d'administration des tribunaux qui relèvent de la compétence des présidents des tribunaux, revêt une importance particulière. En outre, le ministère a expliqué que son rôle dans la sélection d'experts qualifiés n'interfère pas avec le rôle des juges dans le choix d'un expert spécifique pour un cas particulier. Le ministère a également expliqué comment certains des pouvoirs de supervision du ministère découlent du rôle du ministère dans la fourniture d'un soutien administratif et technique (y compris informatique) aux opérations des tribunaux, en assurant l'enregistrement correct des actions procédurales, le flux de documents, etc. Ce sont des explications utiles, qui pourraient être reflétées dans l'exposé des motifs du projet de loi.

14. Certains problèmes identifiés dans l'avis d'octobre 2022 - le manque de clarté du rôle du ministère dans la supervision de certains domaines de la mise en œuvre des règles de procédure des tribunaux (paragraphe 20), et le rôle du ministère dans l'approbation des effectifs (voir ci-dessus) - n'ont été traités que dans une certaine mesure. Ainsi, malgré le principe nouvellement formulé de non-ingérence du ministère dans l'administration des tribunaux, les *pouvoirs de supervision spécifiques* du ministère restent trop largement définis.

- *Les pouvoirs des présidents des tribunaux devraient être décrits avec plus de précision, notamment en ce qui concerne la répartition de la charge de travail au sein de leurs tribunaux.*

15. Certaines clarifications ont été introduites par les articles 52-55 révisés. Ainsi, il est positif que la répartition de la charge de travail ait été traitée à l'article 53 al. 3, qui a été modifié comme suit : « Le président du tribunal respecte le calendrier annuel des tâches au sein du tribunal et la procédure de répartition des affaires du tribunal conformément à la présente loi, à la loi régissant la position des juges et au règlement de procédure du tribunal ».

16. Cela étant, les compétences administratives des présidents de tribunaux, telles que critiquées aux paragraphes 26 et 28 de l'avis d'octobre 2022, restent assez larges. Les présidents du tribunal conservent le pouvoir « d'assurer la légalité, l'ordre et l'exactitude dans les tribunaux, d'ordonner la suppression des irrégularités et de prévenir les délais excessifs » (article 53) et « d'organiser le travail et le fonctionnement des tribunaux » (article 52). Seule une modification mineure de l'article 52 exclut la fonction de soutien à « l'exercice de l'autorité judiciaire » de la liste des fonctions des présidents des tribunaux.

17. En outre, il n'est pas clair si le président peut ou non donner des ordres au juge pour qu'il prenne ou ne prenne pas certaines mesures procédurales spécifiques, pour retirer des affaires à un juge et les transférer à un autre. Enfin, il conviendrait de clarifier si les présidents des tribunaux ont des pouvoirs administratifs vis-à-vis du personnel non judiciaire du tribunal (ce qui est la pratique dans de nombreux pays) ou si ce pouvoir appartient au ministère de la Justice (voir ci-dessus).

18. Le ministère a expliqué que les compétences administratives des présidents des tribunaux sont limitées aux « opérations financières et comptables des tribunaux, aux relations de travail du personnel de tribunaux, au respect des horaires de travail des tribunaux, au respect des conditions d'hygiène et de technicité du travail, à l'action en temps utile de l'administration des tribunaux, etc. ». Il s'agit là d'une explication utile, qui pourrait être ajoutée à l'exposé des motifs du projet de loi. En outre, il serait souhaitable d'ajouter à la disposition pertinente (à savoir l'article 53 du projet de loi révisé) une « clause parapluie », similaire à celle ajoutée à l'article 73 en ce qui concerne les tâches d'administration judiciaire du

ministère, stipulant que la fonction de l'administration des tribunaux n'implique pas la supervision de la conduite d'affaires spécifiques par des juges individuels.

19. La Commission de Venise recommande donc de clarifier ces questions et de les décrire de manière plus détaillée. Au minimum, le projet de loi devrait préciser que les tâches « d'administration des tribunaux » des présidents des tribunaux ne devraient pas interférer avec le déroulement des procédures dans les affaires individuelles.

- *la fonction de « supervision » d'un président d'un cour supérieure à l'égard d'un président d'un cour inférieure devrait être décrite de manière plus détaillée et cette supervision devrait être réduite au minimum.*

20. Dans l'avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a observé que la signification exacte de la « supervision » d'un président d'un tribunal supérieur en vertu de l'article 55 n'était pas claire, en raison de l'absence d'énumération ou de description de la nature exacte des pouvoirs de supervision du président d'un tribunal supérieur à l'égard d'un président d'un tribunal inférieur. Plus important encore, le « manquement du président du tribunal à agir conformément aux mesures adoptées lors du contrôle » (art. 98 du projet de loi sur les juges) est toujours défini comme une faute disciplinaire dans le projet de loi révisé, tandis que la nature des « mesures » qui peuvent être ordonnées lors du contrôle et la question de savoir par qui (le ministre, le président de la juridiction supérieure) elles peuvent être prononcées restent floues.

21. Les pouvoirs de contrôle du président du tribunal supérieure ne sont toujours pas décrits avec précision dans le projet de loi révisé. Cependant, certains amendements ont été introduits qui peuvent être considérés comme limitant ces pouvoirs de contrôle. Ainsi, un nouveau paragraphe 4 de l'article 55 précise que le président d'un tribunal supérieur ne peut exercer que les pouvoirs qui lui sont spécifiquement attribués par « la loi ou un autre règlement », et qui ne menacent pas « l'indépendance et le travail de la tribunal contrôlée ». En outre, le pouvoir du président d'un tribunal supérieur de demander des informations sur le travail du tribunal inférieur sera davantage limité².

22. Là encore, comme dans le cas des pouvoirs du ministre de la Justice, les rédacteurs ont préféré ne pas reformuler les règles spécifiques, mais plutôt ajouter un principe général censé limiter la portée et la nature du « contrôle » exercé par les présidents des tribunaux supérieurs. La Commission de Venise comprend qu'une description très détaillée et exhaustive du contrôle exercé par les présidents des tribunaux peut être difficile à réaliser. L'ajout d'un principe général délimitant les pouvoirs des présidents va dans la bonne direction, bien qu'il reste à voir si l'ajout de ce principe serait suffisant pour protéger l'indépendance des juges dans la pratique quotidienne.

- *la notion « d'influence indue » ne devrait pas couvrir le comportement légitime des participants à la procédure judiciaire, ainsi que l'exercice légitime de la liberté d'expression, y compris la critique publique des décisions judiciaires.*

23. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a estimé que la proposition initiale de l'article 8, paragraphe 1, interdisant toute « influence indue » sur les juges, n'était pas

² Selon le paragraphe 2 révisé de l'article 55 : « Le président d'un tribunal de degré immédiatement supérieur peut demander au tribunal de degré inférieur des informations concernant la mise en œuvre des règlements, régissant l'administration du tribunal [au lieu de : le déroulement de la procédure], ainsi que d'autres informations sur le travail de l'administration de cet tribunal et sur le travail de cet tribunal [au lieu de : toutes les données liées au fonctionnement] » .

suffisamment claire et pouvait être interprétée comme couvrant également le comportement légitime des parties.

24. Dans ses observations écrites, le ministère de la Justice propose de modifier cette disposition comme suit : « L'utilisation des droits légalement prescrits des participants aux procédures judiciaires, le compte rendu du travail du tribunal et le commentaire [des] procédures judiciaires en cours ou des décisions de justice conformément aux règlements régissant l'information du public, ainsi que l'analyse par des experts des procédures judiciaires définitivement conclues et des décisions de justice définitives ne sont pas considérés comme une influence inappropriée ». Cette nouvelle formule est bienvenue car elle élargit considérablement la possibilité de commenter les procédures judiciaires et est donc plus respectueuse de la liberté d'expression. La Commission de Venise rappelle que seule une critique virulente des juges, accompagnée de menaces et d'accusations sans fondement, peut être interdite et considérée comme une « influence indue », alors qu'une analyse critique respectueuse et même un profond désaccord avec les décisions judiciaires constituent, dans la plupart des contextes, une partie normale du débat public, que la procédure soit terminée ou non. La nouvelle formule proposée par le ministère reflète l'esprit de cette approche, de sorte que la Commission de Venise considère que sa recommandation a été pleinement mise en œuvre.

2. Autres recommandations

25. Dans l'avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a identifié plusieurs dispositions du projet de loi qui pourraient bénéficier d'une clarification supplémentaire, notamment la disposition concernant la possibilité « d'annuler en cas de litige administratif » les actes de l'administration judiciaire qui « menacent l'indépendance des juges » (article 73, paragraphe 4). La Commission est satisfaite du fait que ces phrases litigieuses ont été supprimées du texte révisé de l'article, ce qui signifie que cette recommandation a été suivie.

26. L'avis d'octobre 2022 notait que l'article 10 du projet de loi initial prévoyait un mécanisme de plainte, qui n'était toutefois pas formulé avec suffisamment de clarté et laissait de nombreuses questions sans réponse. Ces questions concernaient le destinataire de la plainte, ses conséquences, ses formes procédurales et, enfin, sa relation avec les voies de recours ordinaires et les procédures disciplinaires. Le projet révisé explique que « si la plainte est fondée, la procédure relative à la plainte est menée conformément à l'article 56 de la présente loi ». L'article 56 précise que la plainte doit être soumise au président du tribunal. Il précise également la procédure qui s'ensuit. Cependant, même après avoir lu l'article 10 en conjonction avec l'article 56, il n'est pas clair quelles pourraient être les conséquences de ce mécanisme de plainte (« les mesures prises ») et quelle est sa relation avec les voies de recours ordinaires et les procédures disciplinaires. Le ministère de la justice a expliqué que cet article reflète la garantie constitutionnelle de porter plainte auprès des autorités de l'État, qui est distincte des recours juridiques qui peuvent découler d'une telle plainte. Ce point pourrait être ajouté à l'exposé des motifs du projet de loi.

27. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a estimé qu'il était nécessaire de faire davantage référence (à l'article 11, paragraphe 3, du projet de loi) aux lois spécifiques qui, selon les explications du ministère de la Justice, fournissent la liste des autorités désignées sous le terme « organes de la République de Serbie » comme destinataires des « dossiers et documents » de la Cour. Ces lois spécifiques, selon le ministère de la Justice, définissent également les procédures de soumission des dossiers. Aucune autre référence n'a été faite dans l'article 11 révisé du projet de loi. Comme l'explique le ministère, « il n'est pas opportun d'énumérer des dizaines de lois qui régissent l'obligation du tribunal de remettre [...] des documents aux autorités de l'Etat ». Si les rédacteurs considèrent que l'énumération de toutes ces lois spécifiques est trop lourde ou inappropriée pour le projet de loi, l'exposé

des motifs du projet de loi devrait au moins indiquer quelle législation établit le droit des autorités de l'État à obtenir l'accès aux dossiers judiciaires.

28. La Commission de Venise se félicite que l'article 75 prévoit le droit pour un juge de consulter son dossier personnel et de se plaindre auprès du CSM de son contenu. La Commission a toutefois regretté que l'article 71 ne contienne pas de disposition similaire concernant le personnel des tribunaux. L'article 71 révisé du projet de loi contient désormais une disposition similaire concernant le personnel des tribunaux. Cette recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

C. Le projet de loi révisé sur les juges

1. Principales recommandations

- *le ministre de la Justice ne doit pas proposer la nomination de juges non professionnels.*

29. Le texte original de l'article 88 envisageait la nomination de membres non professionnels par le CSM sur proposition du ministre de la Justice. La Commission de Venise a jugé cette disposition contestable, étant donné qu'en Serbie, les membres non professionnels participent à la procédure de jugement avec les juges professionnels et que leur nomination ne devrait donc pas être la prérogative du ministre.

30. L'article 88 révisé (qui est maintenant l'article 89) n'exige pas que le ministre de la Justice propose au Conseil supérieur de la magistrature de nommer des juges non professionnels. La nomination par le Conseil supérieur de la magistrature se fera sur la base d'un concours public qui sera publié et mené par le Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi, la procédure de nomination des membres non professionnels a été rapprochée de la procédure de nomination des membres professionnels, et la recommandation formulée par la Commission de Venise a donc été suivie.

31. Dans son précédent avis, la Commission de Venise a, *entre autres*, félicité les autorités serbes pour certaines règles concernant la procédure de nomination des juges professionnels, par exemple la disposition contenue dans l'article 52 exigeant la prise en compte de « la représentation appropriée des membres des minorités nationales et la connaissance de la terminologie juridique professionnelle dans la langue de la minorité nationale qui est en usage officiel au tribunal » lors de la nomination et de la sélection des juges. La Commission est heureuse de constater que cette disposition a été reproduite en ce qui concerne les juges non professionnels (nouvel article 87 du projet de loi révisé).

- *la liste des infractions disciplinaires est trop large, l'accent étant mis de manière disproportionnée sur les retards dans les procédures judiciaires ; le projet de loi devrait indiquer explicitement que les juges individuels ne devraient pas être tenus responsables des déficiences structurelles du pouvoir judiciaire.*

32. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a observé que la teneur générale de l'article 97 était préoccupante, car la liste des infractions disciplinaires qu'il contient est trop large, certaines d'entre elles se chevauchent et l'ensemble de la liste des infractions disciplinaires doit être réexaminé (par exemple, les alinéas 3, 5, 6, 7 et 8). En outre, la Commission a noté que l'accent était mis de manière disproportionnée sur la sanction d'un juge pour des retards dans la procédure judiciaire, ce qui crée un risque pour le juge de devenir une victime des déficiences structurelles du pouvoir judiciaire.

33. L'article 97 (actuellement article 98) a été entièrement remanié à la lumière des recommandations de la Commission de Venise. En particulier, la liste des infractions disciplinaires a été réexaminée (par exemple, les alinéas 5, 6, 7 et 8, considérés comme problématiques par la CV, ont été supprimés), éliminant ainsi l'accent disproportionné mis sur les retards dans les procédures judiciaires. En outre, le nouveau paragraphe suivant a été ajouté à l'article 98 : « Un juge n'est pas responsable d'une infraction disciplinaire commise en raison d'un nombre insuffisant de juges dans le tribunal, d'un flux accru d'affaires dans le tribunal, d'un nombre insuffisant de personnel judiciaire, de conditions spatiales et techniques de travail insatisfaisantes ou d'autres raisons qui empêchent le juge d'agir efficacement ». Cela élimine la possibilité de tenir les juges responsables des déficiences structurelles du pouvoir judiciaire. La recommandation de la Commission de Venise a donc été prise en considération.

34. Cependant, une nouvelle disposition importante est ajoutée au projet de loi révisé : un avis de la Commission d'éthique sera nécessaire pour établir une violation du Code de déontologie, qui peut conduire à la constatation de la responsabilité disciplinaire d'un juge. La composition de la Commission d'éthique n'est pas décrite dans le projet de loi révisé. De l'avis de la Commission de Venise, si cette Commission doit donner une évaluation préliminaire sur les violations présumées du Code de déontologie, la composition de la Commission d'éthique devrait être décrite dans le projet de loi sur le CSM. Dans ses commentaires écrits, le ministère de la Justice a déclaré que la composition de la commission d'éthique serait prescrite par les dispositions de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature. Ceci est positif. Étant donné l'importance de la fonction que la commission d'éthique jouera dans le cadre du nouveau système, il est nécessaire que la loi prévoie des dispositions appropriées concernant sa composition, le profil et le statut de ses membres, ainsi que ses procédures de travail.

- *les notions d'infractions « graves » et « répétées » devraient être développées davantage, notamment afin d'exclure le licenciement en cas d'infractions mineures répétées.*

35. Les concepts de fautes disciplinaires « graves » et « répétées » ont été développés, en excluant certaines infractions de la liste des infractions pouvant être traitées comme « graves » et « répétées » (article 98, paragraphes 2 et 3). En outre, le projet de loi révisé stipule désormais qu'un juge ne peut être révoqué pour une infraction mineure répétée (article 98, paragraphe 4). La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

- *certains principes de base du comportement éthique doivent être décrits dans la loi elle-même, tandis que le code de déontologie peut les développer plus en détail.*

36. La Commission de Venise réitère sa recommandation précédente de décrire certains principes de base du comportement éthique dans la loi³ et de clarifier les limites de leur application (à savoir, s'ils concernent la vie professionnelle ou privée). Le projet de loi révisé n'introduit pas les principes de base du comportement éthique en tant que tels. Toutefois, l'article 4 stipule désormais que « le code de déontologie régit les principes d'indépendance, d'impartialité, d'expertise, de responsabilité et de dignité ». La recommandation de la Commission de Venise a donc été partiellement mise en œuvre. Pour une meilleure conformité, ce paragraphe pourrait être reformulé et devenir le premier paragraphe de l'article 4 (« Les principes de la conduite des juges sont l'indépendance, l'impartialité, l'expertise, la responsabilité et la dignité »). « L'expertise », cependant, n'est pas un principe de comportement éthique et devrait en tout état de cause être supprimée de cette liste. Le ministère de la Justice, dans sa réponse écrite, a accepté ces remarques.

³ Voir, [CDL-AD\(2016\)013](#), République du Kazakhstan - Avis sur le projet de code de déontologie judiciaire, paras. 26 et s.

- *en ce qui concerne les présidents des tribunaux, le projet de loi devrait préciser la notion de « violation majeure des obligations prévues par les dispositions régissant l'administration des tribunaux » qui peut conduire à la révocation du président.*

37. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a noté que (a) la portée de l'expression « obligations énoncées par les dispositions régissant l'administration des tribunaux » n'est pas claire ou, plutôt, est définie de manière trop vague ; et (b) le projet de loi devrait expliquer plus en détail quel type « d'incompétence » pourrait conduire à la révocation d'un président de tribunal.

38. Aucun changement n'a été introduit à cet égard, ni dans l'article 81 ni dans l'article 40 du projet de loi révisé. La Commission de Venise comprend que les rédacteurs aient été confrontés à un dilemme. D'une part, une définition trop large des tâches « d'administration des tribunaux » est problématique car elle ne permet pas de définir les pouvoirs du président du tribunal vis-à-vis des juges ordinaires et du personnel du tribunal, et les pouvoirs des présidents des tribunaux supérieurs vis-à-vis des présidents des tribunaux inférieurs. D'autre part, une description très précise et casuistique des pouvoirs du président d'un tribunal peut être incomplète. En résumé, l'approche choisie par les rédacteurs est compréhensible, même si la Commission de Venise préférerait une définition plus précise des tâches « d'administration des tribunaux » et des pouvoirs de contrôle des présidents des tribunaux supérieurs. Le principe général de non-ingérence dans le travail substantiel des juges, introduit à l'article 36, atténue dans une certaine mesure le risque d'arbitraire. Cela dit, si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, cet élément particulier devrait être surveillé et modifié si des signes indiquent que ces dispositions sont utilisées au détriment de l'indépendance judiciaire.

39. Deux questions demeurent cependant. La première est que la Commission de Venise a noté qu'il y avait une tension entre l'article 81 et l'article 40 qui ne mentionne pas la révocation d'un juge ou d'un président de tribunal en raison d'une évaluation négative des performances. Ce problème devrait encore être résolu par le législateur serbe.

40. La seconde concerne l'article 36 révisé. Si l'article 36 amendé apporte une clarification importante sur la portée des évaluations de performance (elles ne doivent pas interférer avec l'évaluation des décisions de fond du juge et l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans la conduite de la procédure), la Commission de Venise recommande de conserver les critères plus spécifiques pour l'évaluation du travail des juges ordinaires et, séparément, de définir les critères de base pour l'évaluation des présidents des tribunaux, qui figuraient dans le projet de loi initial mais ont été supprimés dans le projet de loi révisé. La Commission se félicite de l'intention exprimée par le ministre serbe de la Justice de réintégrer ces critères plus spécifiques dans la disposition.

- *il existe un chevauchement dangereux entre la procédure disciplinaire et la procédure de licenciement ; il est nécessaire d'éviter toute confusion quant au rôle joué par le Conseil supérieur de la magistrature dans ces procédures.*

41. Avant d'aborder cette recommandation clé, la Commission de Venise évaluera la mise en œuvre des recommandations précédentes qui sont pertinentes pour les procédures disciplinaires et de licenciement.

42. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a recommandé l'introduction d'un mécanisme de filtrage pour le rejet des plaintes disciplinaires manifestement non fondées. Le projet de loi révisé n'introduit aucun changement à cet égard. Toutefois, la Commission de Venise note que l'article 103 (anciennement article 102) prévoit que le procureur disciplinaire peut rejeter une plainte. Le « seuil » pour prendre cette décision n'est pas établi, ce qui signifie que la décision négative (c'est-à-dire de ne pas poursuivre une affaire disciplinaire) peut être adoptée

sans audience, par un juge. En vue d'une application égale et prévisible de la loi, il conviendrait d'établir un certain seuil, qui permettrait de faire la distinction entre les affaires manifestement mal fondées, qui peuvent être rejetées par le procureur disciplinaire, et les affaires qui peuvent potentiellement soulever un problème, et qui devraient être décidées par la commission disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature. Le ministre de la Justice a indiqué que le procureur disciplinaire sert en fait de mécanisme de filtrage, de sorte que cette recommandation peut être considérée comme mise en œuvre.

43. La Commission de Venise a également recommandé que les décisions de la commission disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature soient motivées. Cette recommandation a été suivie par l'ajout d'un nouveau paragraphe 2 à l'article 105.

44. La Commission de Venise a exprimé ses préoccupations concernant les règles de procédure relatives aux procédures de licenciement devant le CSM (articles 71 et 72), qui étaient moins développées que les règles de procédure relatives aux procédures disciplinaires (articles 102, 104 et 105 révisés). En outre, le CSM ne disposait que de 30 jours pour prendre une décision de licenciement, ce qui était considéré comme trop court pour un exercice significatif du droit d'être entendu. Selon l'article 71 révisé, le délai de la procédure de licenciement est passé de 30 à 90 jours (paragraphe 3). En outre, l'article 72 révisé, para. 3 mentionne, bien que brièvement, les garanties d'un procès équitable. Globalement, la Commission considère que sa recommandation a été suivie.

45. Une recommandation importante de la Commission portait sur l'interrelation entre deux procédures parallèles - une procédure disciplinaire examinée d'abord par le procureur disciplinaire puis par la commission disciplinaire (le CSM agissant en tant qu'instance d'appel), d'une part, et une procédure de licenciement déclenchée par le président du tribunal ou par le CSM *proprio motu*, en vertu de l'article 70, d'autre part. La Commission de Venise n'a pas compris comment le CSM pouvait, en même temps, être l'organe qui engage une procédure de révocation et décider de l'issue de la procédure disciplinaire. La Commission a donc recommandé d'éviter cette confusion de deux rôles différents.

46. Selon le projet de loi révisé, le pouvoir d'engager une procédure de révocation appartient également à la Commission disciplinaire (ci-après : la CD, voir l'article 71 para.1 révisé et l'article 100 para 1). Il est entendu qu'une fois l'affaire portée devant la CD par un procureur disciplinaire, la CD aura trois options : acquitter le juge concerné, rendre une décision sur une sanction disciplinaire moins lourde, ou engager la procédure de révocation devant la CSM. Cependant, le rôle du CSM dans le premier et le second scénario n'est pas encore clair : si le CD décide qu'il n'y a pas lieu de répondre ou que le comportement ne mérite qu'une sanction mineure, le CSM aura-t-il néanmoins le pouvoir de décider que le juge mérite une révocation ? En d'autres termes, le CSM pourra-t-il aller au-delà de la proposition du procureur disciplinaire et de la sanction imposée par le CD ? Il est assez inhabituel que le CSM ait trois rôles (contradictoires) d'organe d'appel (pour les petites sanctions) et d'initiateur/adjudicateur pour la sanction de révocation.

47. Dans ses observations, le ministère de la Justice a fourni des détails supplémentaires sur les deux procédures et leur relation mutuelle. Ces explications confirment toutefois les doutes de la Commission de Venise quant à l'éventuel chevauchement des fonctions du CSM en tant qu'instance d'appel dans le cadre de la procédure disciplinaire et en tant qu'organe initiant et statuant dans une procédure de licenciement. Par conséquent, la Commission de Venise considère que sa recommandation visant à clarifier l'interrelation entre les deux procédures n'a été que partiellement suivie.

48. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a recommandé de clarifier la possibilité d'un recours administratif contre les décisions du CSM rendues au cours d'une

procédure disciplinaire. Cette recommandation a été suivie. Selon l'article 106 révisé, aucun recours devant un tribunal administratif n'est possible contre la décision du CSM.

49. En vertu de l'article 83, il existe une procédure spéciale pour la révocation d'un président de tribunal, qui peut être déclenchée par les juges, un président d'un tribunal supérieur, l'organe d'évaluation des performances ou le CD (article 82). En même temps, les motifs de mise en cause de la responsabilité d'un président sont en partie les mêmes que ceux de la mise en cause de la responsabilité disciplinaire d'un juge ou de sa révocation (faute disciplinaire grave - voir article 81). Il apparaît qu'un président de tribunal peut être démis de ses fonctions sans que le CD n'intervienne. De même, la procédure de révocation d'un juge peut être initiée par le CSM *d'office*, sans examen préalable du cas par le CD.

50. En conclusion, la Commission de Venise note que, malgré les améliorations et les clarifications introduites dans le projet de loi révisé, l'interrelation entre les différents types de responsabilité et les différents types de procédures reste peu claire. Les dispositions spécifiques du projet de loi révisé n'enfreignent pas nécessairement les normes, mais peuvent conduire à un conflit de compétences, et donc nuire à l'efficacité du mécanisme disciplinaire. Une option serait d'expliquer, dans le règlement de procédure du CSM, le processus de décision et les rôles respectifs des différents acteurs et organes (le plaignant, le procureur disciplinaire, le CD, le CSM, etc.) pour chaque type de procédure. Une autre option serait de considérer le licenciement comme une sanction disciplinaire, assortie d'exigences procédurales spécifiques.

- *Les évaluations de performance ne devraient pas impliquer une évaluation de l'exercice de la discrétion judiciaire dans l'interprétation des faits et du droit.*

51. L'article 36 révisé, paragraphe 3, décrit les principes d'évaluation des juges. 3 décrit les *principes* d'évaluation des juges, qui excluent l'évaluation de la discrétion judiciaire (intime conviction du juge) dans l'évaluation des preuves et l'interprétation des règlements. Cela répond à la recommandation de la Commission de Venise. La Commission de Venise réitère que dans le projet de loi révisé, les critères spécifiques d'évaluation ont été exclus. Comme recommandé ci-dessus, le projet de loi devrait rétablir les critères spécifiques pour l'évaluation des juges individuels et, séparément, des présidents de tribunaux, tandis que des règlements plus détaillés peuvent être adoptés par le CSM. Le ministère de la Justice s'est dit prêt à réintégrer les critères plus spécifiques dans le texte de loi, ce qui est positif.

2. Autres recommandations

52. Même si l'article 5 du projet de loi initial garantissait des salaires adéquats pour les juges, il ne comportait aucune garantie pour la réalisation de ce principe. La Commission a observé que ce problème pourrait être résolu, *entre autres*, par l'introduction de différentes techniques telles que l'étalonnage du niveau des salaires par rapport au salaire moyen du pays, ou par rapport aux salaires du pouvoir exécutif ou législatif. L'article 41 révisé a introduit une nouvelle disposition selon laquelle la base de calcul et de paiement du salaire du juge « ne peut être inférieure au salaire net moyen d'un employé en République de Serbie selon les dernières données publiées par l'autorité responsable des affaires statistiques avant l'approbation de la proposition de budget pour l'année suivante ». La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie. Toutefois, lors de la dernière série de commentaires, le ministère de la Justice a informé la Commission que ce paragraphe de l'article 41 devait être reformulé, après consultation du ministère des Finances. Il se lirait comme suit : « la base de calcul et de paiement du salaire du juge est déterminée par la loi budgétaire ». Il s'agit d'un pas en arrière par rapport au texte révisé, puisqu'il n'introduit aucune référence pour les salaires des juges.

53. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a observé que l'orientation générale de l'article 31 concernant les incompatibilités du mandat judiciaire avec d'autres professions était conforme aux dispositions similaires d'autres tribunaux. Toutefois, elle pourrait être encore améliorée, *notamment* en excluant toute possibilité pour un juge d'occuper une quelconque fonction dans le pouvoir exécutif. La Commission a également observé que les mots « si la loi n'en dispose pas autrement », contenus dans l'article 31, impliquaient que le juge pouvait en même temps exercer une autre fonction publique. Dans l'article 31, paragraphe 1, révisé, les mots susmentionnés ont été supprimés, ce qui élimine la possibilité d'un emploi parallèle. Ceci est conforme à la recommandation de la Commission de Venise.

54. Un autre problème précédemment identifié par la Commission de Venise dans l'article 31 était une interdiction très large pour le juge « d'agir politiquement d'une autre manière » (paragraphe 1) et d'avoir d'autres fonctions (même non rémunérées) qui pourraient être contraires à la dignité, la réputation et l'indépendance d'un juge (paragraphe 2). La Commission observe qu'aucun changement pertinent n'a été introduit. La Commission de Venise réitère que le projet de loi devrait préciser que seules certaines « formes manifestes d'engagement politique fort » sont interdites, comme le fait d'occuper un poste de responsabilité dans un parti politique, de se présenter aux élections sous l'étiquette d'un parti politique, de corédiger ou de signer des manifestes politiques, des proclamations, etc.) La Commission de Venise recommande que la loi formule les limites de l'engagement politique admissible des juges, comme indiqué ci-dessous ; si nécessaire, le Code de déontologie pourrait développer davantage cette disposition. Le ministère de la Justice a fait valoir que l'article 31 ne fait que reproduire l'article 148 para. 4 de la Constitution qui stipule que « l'activité politique des juges est interdite ». Cependant, il est clair que tous les actes politiques (le vote étant l'exemple le plus évident) ne sont pas interdits aux juges, mais seulement certaines formes d'engagement politique. Ces questions pourraient être expliquées plus en détail dans le code de déontologie ou dans l'exposé des motifs du projet de loi.

55. Enfin, la Commission de Venise a noté dans son avis d'octobre 2022 que la liste des incompatibilités de l'article 91 concernant les juges non professionnels était très maigre et formulée de manière vague, par rapport à l'article 31 (concernant les juges professionnels), et que l'article pourrait être élargi pour mentionner des cas clairs d'incompatibilités pour les juges non professionnels. En outre, malgré la clarification apportée par le ministère aux rapporteurs (voir le paragraphe 46 de l'avis d'octobre 2022), selon laquelle, en vertu de l'article 94, les dispositions du projet de loi relatives aux juges s'appliquent également aux juges non professionnels, la Commission a estimé que l'application de ces règles n'était toujours pas claire, à savoir si ces règles s'appliquent aux juges non professionnels dans leur intégralité ou seulement *mutatis mutandis*. L'article 91 révisé (actuellement article 92) a été légèrement modifié, excluant les avocats de la fonction de juge non professionnel. Dans ses commentaires écrits, le ministère s'est engagé à modifier encore le texte, afin de couvrir d'autres cas d'incompatibilité évidents : ainsi, il est proposé que les juges non professionnels ne puissent pas être des employés de l'État. Avec cet amendement, la recommandation de la Commission de Venise à cet égard peut être considérée comme mise en œuvre.

D. Le projet de loi révisé sur le Conseil supérieur de la magistrature

1. Principales recommandations

- *le projet de loi devrait garantir la représentation la plus large possible parmi les membres non professionnels, afin d'éviter une composante non professionnelle politiquement homogène au sein du Conseil supérieur de la magistrature ; cet objectif peut être atteint, par exemple, en révisant le processus de nomination des candidats ou les règles de vote en leur faveur au sein de la commission parlementaire pour la justice.*

56. La Commission de Venise réitère sa préoccupation quant au fait que, pour sélectionner quatre membres laïcs du Conseil, l'Assemblée nationale devra choisir parmi une liste de huit candidats, présélectionnés par la Commission de la magistrature de l'Assemblée nationale (ci-après : la CM) selon des critères politiques. La Commission de Venise a insisté pour assurer la représentation politique la plus large possible de la composante laïque du Conseil et, à cette fin, elle a proposé plusieurs solutions.

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

58. En guise d'alternative, le ministère de la Justice de Serbie a proposé d'élargir la notion de « valeur » des candidats, qui est l'un des critères de présélection, en précisant à l'article 44 du projet de loi que la « valeur » du candidat « implique l'absence d'une forte influence politique ». Il s'agit d'un ajout bienvenu, qui devrait être développé davantage. Ainsi, le projet de loi devrait préciser que les candidats qui étaient des élus ou des membres du gouvernement ou des membres de partis politiques jouant un rôle de premier plan ne peuvent être considérés comme « dignes » et ne devraient donc pas être éligibles au CSM⁴. Le projet de loi devrait également stipuler que les candidats dont les proches parents, les conjoints et les partenaires étaient actifs en politique sont inéligibles. De l'avis de la Commission de Venise, un tel renforcement des conditions d'(in)éligibilité peut atténuer le risque de politisation de la composante laïque du CSM et créer une « distance de sécurité » entre les membres laïcs et la politique des partis.

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

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

61. Plus important encore, le ministère a proposé de prévoir à l'article 49 que le CM doit décider de la liste restreinte de huit candidats à la majorité des deux tiers des voix des membres du CM afin de garantir le soutien politique le plus large des candidats. Si cette majorité n'est pas atteinte au premier tour, un second tour sera organisé au cours duquel la liste des huit candidats devra être approuvée à la majorité simple des voix.

62. La Commission de Venise accueille avec prudence cette initiative des autorités serbes. La CM est composée sur une base proportionnelle de représentants de différents partis politiques. Par conséquent, l'exigence d'une majorité qualifiée garantit normalement que les

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)030](#), Monténégro - Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public, paragraphe 28.

candidats bénéficieront d'un soutien important de la part de tous les partis. Cela réduit le risque d'une composante laïque politiquement homogène, qui était la principale préoccupation de la Commission de Venise dans son avis d'octobre 2022.

63. En ce qui concerne le mécanisme anti-blocage proposé par le ministère serbe de la Justice, la Commission de Venise rappelle qu'elle est « consciente de la difficulté de concevoir des mécanismes anti-blocage appropriés et efficaces, pour lesquels il n'existe pas de modèle unique. Une option consiste à prévoir des majorités différentes et décroissantes aux tours de scrutin suivants, mais cette solution présente l'inconvénient que la majorité peut ne pas rechercher un consensus au premier tour, sachant qu'aux tours suivants son candidat l'emportera. D'autres solutions, peut-être préférables, comprennent l'utilisation de méthodes de vote proportionnelles, le recours à l'implication de différents acteurs institutionnels ou l'établissement de nouvelles relations entre les institutions de l'État. Chaque État doit trouver sa propre formule⁵ ».

64. En résumé, la Commission de Venise se félicite de la proposition des autorités serbes de (i) exiger une majorité qualifiée au sein de la CM, et (ii) de renforcer les critères d'inéligibilité, à condition que ces critères soient précisés dans le projet de loi comme le recommande la Commission. Cela permettrait de répondre à la préoccupation exprimée par la Commission de Venise dans son avis d'octobre 2022 concernant les dangers liés à une composante laïque politiquement homogène.

- *le projet de loi devrait décrire plus précisément les situations dans lesquelles il peut être mis fin au mandat d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature ; le projet de loi pourrait prévoir explicitement que le fait pour un membre de ne pas participer aux travaux du Conseil supérieur de la magistrature sans raison sérieuse et objective peut entraîner la fin de son mandat, et que ces décisions doivent être adoptées à la majorité simple.*

65. L'article 54 para. 4, prévoit la résiliation du mandat d'un membre du CSM au cas où il/elle « ne participe pas aux travaux du Conseil sans raison valable à la majorité simple » (article 20 para. 2). Cette disposition est conforme à la principale recommandation de l'avis d'octobre 2022. L'avis d'octobre 2022 insiste également sur le fait que les absences doivent être répétées. Dans ses commentaires écrits, le ministère a accepté cette remarque et a accepté de modifier le texte en conséquence.

66. L'avis d'octobre 2022 recommandait également qu'un membre qui risque l'exclusion bénéficie d'une procédure équitable. Le projet de loi révisé (article 56 alinéa 3) énumère les garanties procédurales fondamentales dans le cadre de la procédure visant à mettre fin de manière anticipée au mandat du membre élu de la CSM.

67. Enfin, les avis d'octobre 2022 soulignent que la décision de mettre fin au mandat d'un membre doit être prise à la majorité simple du CSM. Comme il ressort de l'article 20 du projet de loi révisé, de telles décisions ne nécessitent pas une majorité spéciale de huit membres, c'est-à-dire qu'elles peuvent être adoptées à la majorité simple de 6 membres (sur 11). Par conséquent, ces recommandations sont mises en œuvre.

- *si les deux recommandations ci-dessus sont prises en compte, l'importance de la question du quorum élevé pour la prise de décisions par le Conseil supérieur de la*

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur suprême de l'État et au Conseil judiciaire du Monténégro, paragraphe 8.

magistrature est réduite ; cela dit, la majorité élevée pour la prise de certaines décisions importantes peut être maintenue.

68. La Commission de Venise réaffirme que le quorum élevé (huit membres - voir l'article 18 du projet de loi révisé) peut empêcher le CSM de fonctionner efficacement, surtout si les autorités serbes n'adoptent pas de mesures adéquates pour éviter que la composante laïque du CSM soit politiquement homogène. La recommandation de réduire le quorum à sept membres (sauf dans les cas où une majorité spéciale est requise conformément à l'article 20) n'a pas été suivie et reste valable. Toutefois, si les mesures visant à réduire le risque d'une composante laïque politiquement homogène sont mises en œuvre, comme décrit ci-dessus (voir paragraphes 56 et suivants ci-dessus), l'importance de la question du quorum élevé pour la prise de décisions par le Conseil supérieur de la magistrature est réduite.

2. Autres recommandations

69. L'avis d'octobre 2022 recommandait de décrire plus précisément les situations dans lesquelles il peut être mis fin au mandat d'un membre du CSM, *notamment* en le liant à un comportement (et pas seulement à une « indignité » générale). La Commission observe que l'article 54 n'a pas été révisé à cet égard, à l'exception du remplacement du terme « indigne » par « indigne », qui ne semble pas constituer une modification de fond, et que la recommandation de la Commission de Venise n'a donc pas été suivie.

70. La Commission de Venise a émis des réserves concernant la possibilité de mettre fin au mandat si un membre « n'exerce pas la fonction de membre du conseil conformément à la Constitution et à la loi ». La Commission a estimé que cette formulation était trop vague pour être utilisée comme un motif de révocation. Cette phrase a été supprimée de l'article 54 et remplacée par un nouveau motif de résiliation du mandat : le fait de ne pas participer au travail du Conseil sans raison valable. Ceci est conforme à la recommandation de la Commission de Venise. Toutefois, seul l'article 54 a été modifié, tandis que l'article 56 utilise toujours la formule vague critiquée par la Commission de Venise (selon laquelle il doit être mis fin au mandat si le membre « n'exerce pas la fonction de membre du Conseil conformément à la Constitution et à la loi »).

III. Conclusions

71. Par lettre du 15 novembre 2022, le ministre de la Justice de Serbie a demandé un avis sur les suites données à l'avis CDL-AD(2022)030 de la Commission de Venise sur trois projets de loi révisés mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire : le projet de loi sur l'organisation des tribunaux, le projet de loi sur les juges et le projet de loi sur le Conseil supérieur de la magistrature.

72. Une grande partie des recommandations de l'avis d'octobre 2022 ont été suivies, notamment les recommandations relatives à l'adoption conjointe du règlement intérieur par le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la justice, à la suppression du pouvoir du ministre de la justice de proposer la nomination de juges non professionnels, à la réduction de la liste des infractions disciplinaires et à l'introduction d'une interdiction explicite de tenir les juges responsables de problèmes structurels, à la clarification des concepts d'infractions « graves » et « répétées », l'exclusion des décisions de fond des juges du champ d'application de l'évaluation des performances et la description plus précise des motifs de résiliation du mandat d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature.

73. Certaines des recommandations de la Commission n'ont été suivies que partiellement. Il s'agit *notamment* de certaines dispositions formulées de manière générale ou peu claires qui, en tant que telles, ne contredisent pas les normes européennes, mais pourraient créer un risque de confusion (manque de clarté du rôle du ministère dans la supervision de certains

domaines de la mise en œuvre des règles de procédure des tribunaux (voir par. 14 ci-dessus), le rôle des présidents des tribunaux dans le cadre de « l'administration des tribunaux » (paragraphe 16), les pouvoirs des présidents des tribunaux supérieurs vis-à-vis des présidents des tribunaux inférieurs (paragraphe 20), et l'interrelation entre les procédures disciplinaires et de licenciement et le rôle du Conseil supérieur de la magistrature dans ces procédures (paragraphe 47).

74. En ce qui concerne ces recommandations, la Commission reconnaît que les rédacteurs ont pris des mesures dans la direction indiquée dans l'avis d'octobre 2022. Plus important encore, ils ont ajouté certains principes généraux qui guideront l'application des règles spécifiques. Le ministère de la Justice a proposé des clarifications importantes concernant la signification de certaines dispositions des projets de loi révisés. Il est toutefois important que ces clarifications soient reproduites soit dans les projets de loi, soit au moins dans les mémorandums explicatifs qui accompagnent l'adoption des trois projets de loi. Cela permettrait de garantir que les trois projets de loi examinés, une fois adoptés, soient interprétés d'une manière respectueuse de l'indépendance judiciaire. La Commission de Venise est convaincue que les explications données par le ministère de la Justice dans le processus de dialogue avec les rapporteurs seront utilisées dans le débat parlementaire afin d'apporter de nouvelles améliorations aux textes législatifs. La Commission de Venise réaffirme également qu'un changement de la culture juridique au sein du pouvoir judiciaire pourrait en tout état de cause être nécessaire pour compléter les changements positifs apportés par la réforme législative en cours.

75. L'une des composantes les plus importantes du succès de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature est la nécessité de veiller à ce que la composante laïque du Conseil ne soit pas politiquement homogène. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a proposé plusieurs moyens possibles d'atténuer ce risque. La Commission de Venise se félicite de la proposition des autorités serbes de (i) exiger une majorité qualifiée au sein de la Commission de la justice de l'Assemblée nationale et de (ii) renforcer les critères d'inéligibilité, à condition que ces critères soient précisés dans la loi, comme le recommande la Commission. Cela permettrait de répondre aux préoccupations concernant les dangers liés à une composante laïque politiquement homogène du Conseil supérieur de la magistrature.

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