



Strasbourg, le 16 juin 2026

CDL-AD(2026)017

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

SERBIE

AVIS SUR LES SUITES DONNÉES À L'AVIS URGENT

**SUR LES AMENDEMENTS DU 28 JANVIER 2026 AUX LOIS
REGISSANT LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 147^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2026)**

Sur la base des observations de

**M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)
M. Tuomas OJANEN (membre, Finlande)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Manuel MONTEAGUDO VALDEZ (membre suppléant, Pérou)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et contenu du projet d'amendements	3
A.	Remarques préliminaires	3
B.	Aperçu du projet d'amendements	4
III.	Portée de l'avis	5
IV.	Analyse	6
A.	La procédure de révision des amendements de janvier	6
B.	Recommandations clés	7
C.	Recommandation générale concernant les cartes judiciaires et des bureaux du ministère public.....	14
V.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Le 24 avril 2026, à la demande de Mme Ana Brnabić, Présidente de l'Assemblée nationale de la République de Serbie, la Commission de Venise a rendu un Avis urgent sur les Amendements du 28 janvier 2026 aux Lois régissant le Pouvoir judiciaire et le Ministère public (ci-après « l'Avis urgent ») ([CDL-PI\(2026\)007](#)).

2. Par lettre du 8 mai 2026, Mme Brnabić a présenté une demande d'Avis sur les suites données à l'Avis urgent, sur la base d'une série de projets d'amendements aux cinq lois qui avaient été modifiées par les amendements de janvier, à savoir la loi sur le ministère public, à la loi sur le Haut Conseil des procureurs, à la loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la lutte contre la cybercriminalité, la loi sur les juges et la loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public.

3. Le 15 mai 2026, les rapporteurs ont tenu une réunion de travail en ligne avec Mme Brnabić et M. Nenad Vujić, ministre de la Justice de la République de Serbie, afin de clarifier certains aspects des projets d'amendements soumis le 8 mai 2026.

4. Le 18 mai 2026, Mme Brnabić a présenté une série de projets d'amendements révisés (ci-après « les projets d'amendements ») ([CDL-REF\(2026\)019](#)), accompagnés d'une nouvelle demande d'Avis sur les suites données à l'Avis urgent. Le présent Avis de Suivi examine cette dernière série de projets d'amendements révisés.

5. M. António Silva Henriques Gaspar, M. Tuomas Ojanen, M. Cesare Pinelli et M. Manuel Monteagudo Valdez ont agi en tant que rapporteurs pour le présent avis de suivi.

6. Cet Avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des lois modifiées. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Le présent avis de suivi a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. L'avis de suivi a été examiné lors de la réunion conjointe des Sous-commissions chargées du Pouvoir judiciaire, de l'État de droit et des Institutions démocratiques, le 11 juin 2026. À l'issue d'un échange de vues avec Mme Brnabić et M. Vujić, l'avis de suivi a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 147^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2026).

II. Contexte et contenu du projet d'amendements

A. Remarques préliminaires

8. Dans son Avis urgent, la Commission de Venise a observé que les changements apportés par les amendements de janvier avaient affecté la répartition des compétences et l'étendue du contrôle hiérarchique au sein du ministère public, élargi les circonstances dans lesquelles des nominations provisoires et des renouvellements de mandat pouvaient être utilisés tant au sein du pouvoir judiciaire que du ministère public, modifié le régime d'affectation temporaire des procureurs et introduit une réorganisation de certains tribunaux de premier niveau et bureaux du ministère public à Belgrade.

9. Tout en reconnaissant l'importance des objectifs poursuivis par les autorités serbes – à savoir renforcer l'efficacité tant du pouvoir judiciaire que du ministère public, ainsi qu'améliorer la clarté et la cohérence globale des cadres juridiques concernés –, la Commission de Venise a estimé que les amendements de janvier, considérés tant individuellement que cumulativement, avaient supprimé des garanties existantes destinées à protéger l'autonomie du ministère public et a donc recommandé que certaines déficits soient comblés.

10. La Commission de Venise a en outre estimé que les changements intervenant dans deux domaines d'une importance majeure pour la société – à savoir le pouvoir judiciaire et le système du ministère public – nécessitaient un débat public approfondi avec une participation pluraliste, une consultation des parties prenantes nationales et une analyse d'impact approfondie, et a donc recommandé que les principes de transparence, d'inclusivité et de débat démocratique soient appliqués de manière cohérente et rigoureuse dans les futurs processus législatifs.

B. Aperçu du projet d'amendements

11. En bref, le projet d'amendements propose les modifications législatives suivantes :

a) Loi sur le ministère public

- i. La compétence pour statuer sur les recours contre les décisions hiérarchiques a été transférée à une commission du Haut Conseil des procureurs (ci-après « le HCP (projet d'article 22, paragraphe 1).
- ii. La Commission du HCP sera composée de deux membres et de deux suppléants issus du corps des procureurs des bureaux du ministère public de deuxième niveau, de deux membres et de deux suppléants issus du corps des procureurs des bureaux du ministère public de troisième niveau, ainsi que d'un membre et d'un suppléant issus du corps des procureurs du Bureau du procureur général du ministère public (projet d'article 22, paragraphe 1).
- iii. Les membres éligibles de la Commission doivent justifier d'au moins six ans d'expérience dans l'exercice de fonctions de poursuite criminelle, ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire définitive au cours des cinq dernières années et ne pas faire l'objet d'une procédure disciplinaire en cours (projet d'article 22, paragraphe 4).
- iv. La compétence pour statuer sur les objections au programme de travail annuel d'un bureau du ministère public a été transférée au HCP (projet d'article 39, paragraphe 3). Si le HCP ne se prononce pas dans un délai de 30 jours, l'objection est considérée acceptée (article 39, paragraphe 7).
- v. Le Bureau du procureur général du ministère public est tenu d'informer le ministère de la Justice avant de conclure des protocoles de coopération avec les ministères publics d'autres États et des organisations judiciaires internationales, dans le cadre des traités internationaux ratifiés (projet d'article 31, paragraphe 4 bis).
- vi. Si le poste de procureur en chef d'un bureau du ministère public donné devient vacant, le HCP peut nommer un procureur en chef par intérim pour une période d'un an, sans possibilité de renouvellement (projet d'article 41, paragraphe 1). Si le HCP ne parvient pas à adopter une décision dans un délai de 30 jours, le seuil de vote est abaissé d'une majorité de huit membres à une majorité de six membres, nécessitant le vote favorable d'au moins trois procureurs et trois membres non professionnels, à l'exclusion des membres *ex officio* (projet d'article 41, paragraphe 2).
- vii. Les procureurs en chef dont le mandat de six ans a expiré ne peuvent être réélus au même poste au sein du même bureau du ministère public (projet d'article 62, paragraphe 1).
- viii. En ce qui concerne les affectations temporaires :
 - (1) Les procureurs affectés à titre temporaire à un bureau du ministère public ne peuvent être réaffectés au même bureau une fois que la période maximale de trois ans a expiré (projet d'article 69, paragraphe 1). Cela s'applique également aux bureaux du ministère public à compétence spéciale (projet d'article 69, paragraphe 2).
 - (2) Les affectations temporaires ne peuvent plus être effectuées vers un bureau du ministère public de niveau supérieur ; elles ne peuvent être effectuées

que vers un bureau du ministère public de niveau égal ou inférieur (projet d'article 69, paragraphe 1).

- (3) Le HCP est habilité à examiner, sur une base annuelle, si les motifs justifiant une affectation temporaire en cours subsistent, et adopte une décision motivée quant à la continuation ou à la cessation de l'affectation (projet d'article 69, paragraphe 1).
- (4) Le caractère exceptionnel de ce régime est inscrit dans la loi (projet d'article 69, paragraphe 3).
- (5) Lorsqu'un besoin d'affectation temporaire se fait sentir, le HCP – agissant sur proposition motivée du procureur en chef du bureau concerné – publie un appel à candidatures (projet d'article 69, paragraphe 4).
- (6) Outre l'avis préalable du procureur en chef du bureau du ministère public demandant l'affectation temporaire, le HCP doit désormais également obtenir l'avis préalable du procureur en chef du bureau d'où provient le procureur détaché (projet d'article 69, paragraphe 5).
- (7) Si le HCP n'est pas en mesure de prendre une décision concernant les affectations temporaires, le seuil de vote est abaissé à une majorité de six membres, ce qui nécessite le vote favorable d'au moins trois procureurs et trois membres non professionnels, à l'exclusion des membres *ex officio* (projet d'article 69, paragraphe 7).

b) Loi sur le Haut Conseil des procureurs

- i. La commission du HCP chargée de statuer sur les recours contre les décisions hiérarchiques est rétablie (projet d'articles 17, paragraphe 7, et 19, paragraphe 1).

c) Loi sur l'organisation et la compétence des autorités de l'État chargées de la lutte contre la cybercriminalité

- i. Le chef du département spécial chargé de la cybercriminalité est nommé par le HCP à la suite d'un appel à candidatures public (projet d'articles 5(2) et 5(3)).

d) Loi sur les juges

- i. Un président de tribunal élu pour un mandat de cinq ans ne peut être reconduit dans ses fonctions à l'expiration de son mandat (projet d'article 77, paragraphe 1).

e) Loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des bureaux du ministère public.

- i. La loi modificative prévoyant la réorganisation des cartes judiciaires et des ministères publics de Belgrade doit entrer en vigueur le 1er mars 2027, et non à la date actuellement prévue du 1er juillet 2026 (projet d'article 8, paragraphe 1, des dispositions finales de la loi modificative).

III. Portée de l'avis

12. Le présent avis de suivi examinera dans quelle mesure les autorités serbes ont suivi les recommandations formulées dans l'avis urgent.

IV. Analyse

A. La procédure de révision des amendements de janvier

13. Le 28 avril 2026, le ministre de la Justice a créé un groupe de travail chargé d'engager le processus d'alignement du cadre législatif serbe sur les recommandations contenues dans l'Avis urgent.¹ Ce groupe de travail était composé de représentants du Haut Conseil judiciaire (ci-après « le HCJ »), du HCP, de la Cour suprême, du Bureau du procureur général du ministère public, du Bureau du ministère public de deuxième niveau de Belgrade, d'associations professionnelles de juges et de procureurs, du Forum des avocats de Serbie, de représentants de la commission de l'Assemblée nationale chargée de la justice, de l'administration publique et de l'autonomie locale, ainsi que de représentants du ministère de la Justice. Au total, quatre réunions du groupe de travail ont eu lieu.²

14. Les 6 et 7 mai 2026, deux auditions publiques organisées par le ministère de la Justice se sont tenues à l'Assemblée nationale afin de faciliter le débat sur d'éventuelles modifications législatives conformes aux recommandations de la Commission de Venise. Ont assisté à ces audiences le président de l'Assemblée nationale, le président de la commission de la justice, de l'administration publique et de l'autonomie locale, le ministre de la Justice, des représentants du groupe de travail, des juges et des procureurs, des représentants d'associations professionnelles et de la profession juridique, ainsi que d'autres membres du public intéressés.³

15. Le 15 mai 2026, les rapporteurs ont tenu une réunion de travail en ligne avec la Présidente de l'Assemblée nationale et le ministre de la Justice afin de clarifier certains aspects du projet d'amendements qui avait été soumis le 8 mai 2026. Le 18 mai 2026, la dernière version du projet d'amendements a été transmise à la Commission de Venise.⁴

16. La Commission de Venise salue l'approche coopérative et les efforts rapides déployés par les autorités serbes pour préparer le projet d'amendements en application des recommandations contenues dans l'Avis urgent. Elle note en outre que le groupe de travail mis en place par le ministre de la Justice comprenait un large éventail de parties prenantes concernées et s'est réuni à quatre reprises. Elle prend également bonne note des deux journées d'auditions publiques organisées à l'Assemblée nationale, qui ont réuni les parties prenantes concernées et ont permis un débat public sur les modifications possibles des lois en question.

17. La Commission de Venise a reçu des contributions de plusieurs parties prenantes suggérant que le processus consultatif avait souffert de certaines lacunes : le calendrier serré de l'ensemble du processus, le délai de préavis trop court pour les audiences publiques, l'absence d'un projet finalisé avant ces audiences, le manque apparent de contribution des partis d'opposition et la participation limitée de la société civile. Dans ce contexte, la Commission réitère sa recommandation générale selon laquelle les principes de transparence, d'inclusivité et de débat démocratique constructif doivent être appliqués de manière cohérente et rigoureuse à chaque étape du processus législatif.

¹ Site web du gouvernement serbe : [Réunion du groupe de travail chargé de préparer les modifications des lois relatives au système judiciaire](#), 29 avril 2026.

² Site web du ministère de la Justice : [Communiqué sur la 1re réunion du groupe de travail](#) ; [Communiqué sur la 2e réunion du groupe de travail](#) ; [Communiqué sur la 3e réunion du groupe de travail](#) ; [Communiqué sur la 4e réunion du groupe de travail](#).

³ [Le président de l'Assemblée nationale participe à une audition publique organisée par le ministère de la Justice, 7 mai 2026](#), [Activités de l'Assemblée nationale](#) ; Site web du ministère de la Justice : [Quatrième réunion du groupe de travail, deuxième audition publique sur les solutions pour les lois judiciaires demain](#).

⁴ Site web du gouvernement serbe : [Envoi à la Commission de Venise des textes améliorés d'un ensemble de lois judiciaires](#).

18. Nonobstant ce qui précède, la Commission de Venise reconnaît les efforts considérables déployés par les autorités serbes pour s'engager dans un processus consultatif et mettre rapidement en œuvre les recommandations contenues dans l'avis d'urgence.

B. Recommandations clés

1. Recommandation clé n° 1 : Revenir à un système non hiérarchique pour les décisions relatives aux objections aux instructions obligatoires ainsi qu'aux décisions de dévolution et de substitution.

19. En vertu des modifications apportées en janvier, la compétence pour statuer sur les recours formés contre les instructions obligatoires et les décisions de délégation et de substitution a été attribuée au procureur en chef du bureau du ministère public immédiatement supérieur.⁵ Dans son avis d'urgence, la Commission de Venise a noté que l'examen des instructions devrait être confié à un organe collégial indépendant, situé en dehors de la chaîne hiérarchique stricte du ministère public, et a donc recommandé que cette compétence soit réattribuée à une commission spécialisée du HCP. La Commission de Venise a en outre souligné que : (i) un tel organe devrait être doté de ressources suffisantes pour garantir l'efficacité de son processus décisionnel, (ii) ses membres devraient être sélectionnés au moyen d'une procédure ouverte et transparente fondée sur des critères objectifs, (iii) le cadre législatif devrait définir clairement les conditions d'éligibilité et le rang de ses membres, et (iv) le champ d'application de l'examen devrait être précisé afin de préserver le pouvoir discrétionnaire opérationnel des procureurs hiérarchiquement supérieurs.⁶

20. Dans le cadre du projet d'amendements, les autorités serbes proposent de réintroduire la Commission du HCP, qui sera composée de cinq membres et de membres suppléants élus parmi les procureurs pour un mandat de cinq ans, sans possibilité de renouvellement. Ces cinq membres seront élus par le HCP sur la base d'un appel à candidatures public, selon des critères préétablis et annoncés publiquement concernant la compétence professionnelle, l'expérience et l'intégrité professionnelle.⁷ Il convient de noter que tout membre ou membre suppléant de la Commission se trouvant dans une relation hiérarchique directe avec l'auteur de la décision contestée est exclu de la participation au processus décisionnel.⁸ En outre, lorsqu'elle statue sur une objection, la Commission doit examiner si la décision contestée est «fondée et adoptée conformément à la loi».⁹

21. Il est positif que le projet d'amendements rétablisse la Commission de la HCP et introduise une procédure ouverte et transparente pour la sélection de ses membres, ainsi qu'un champ d'application clairement défini pour l'examen, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. Le système proposé réduit efficacement le risque d'une influence hiérarchique directe induite sur les procureurs déposant des recours.

22. Dans l'Avis urgent, la Commission de Venise avait également recommandé que le cadre législatif définisse les conditions d'éligibilité et le rang des membres de la Commission.¹⁰ À cet égard, il convient de noter que les modifications proposées aux articles 22, paragraphe 1, et 22, paragraphe 4, de la loi sur le ministère public répondent pleinement à cette

⁵ Articles 18 et 22 de la [loi sur le ministère public](#).

⁶ Commission de Venise, [CDL-PI\(2026\)007](#), Serbie – Avis urgent sur les Amendements du 28 janvier 2026 aux Lois régissant le Pouvoir judiciaire et le Ministère public, §§ 38-40.

⁷ Projets d'articles 22(1), 22(2) et 22(3) de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

⁸ Projet d'article 22, paragraphe 4, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

⁹ Projet d'article 22, paragraphe 5, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

¹⁰ Avis urgent (n 6), § 39

préoccupation.¹¹ Les modifications proposées par les autorités serbes sont donc conformes à la recommandation clé n° 1.

2. Recommandation clé n° 2 : La compétence pour statuer sur les objections au programme de travail annuel d'un parquet devrait rester du ressort du Haut Conseil des procureurs

23. En vertu des modifications de janvier, la compétence pour statuer sur les objections au programme de travail annuel avait été transférée du HCP au procureur en chef du bureau du ministère public immédiatement supérieur. Si ce dernier ne prenait pas de décision dans un délai de 30 jours, l'objection serait considérée rejetée.¹² Dans son avis d'urgence, la Commission de Venise a recommandé de réattribuer cette compétence au HCP et a fait observer qu'il serait important de préciser que l'absence de décision sur une objection entraîne son acceptation tacite plutôt que son rejet tacite.¹³

24. En vertu du projet d'amendements, la compétence de statuer sur les objections contre les décisions relatives au programme de travail annuel d'un bureau du ministère public est restituée au HCP. En outre, si aucune décision n'est prise sur les objections dans un délai de 30 jours, celles-ci sont réputées tacitement acceptées.¹⁴ Ces modifications sont pleinement conformes à la recommandation clé n° 2.

3. Recommandation clé n° 3 : plutôt que d'exiger un consentement préalable, la loi devrait préciser les conditions dans lesquelles le Bureau du procureur général du ministère public a l'obligation de notifier au ministère de la Justice les accords de coopération qu'il envisage de conclure avec ses homologues internationaux dans le cadre des traités existants d'entraide judiciaire.

25. Dans son avis d'urgence, la Commission de Venise a recommandé que le mécanisme de consentement préalable soit remplacé par une simple obligation de notification préalable en ce qui concerne la conclusion d'accords de coopération entre le Bureau du procureur général du ministère public et ses homologues dans les différents pays.¹⁵

26. Dans le projet d'amendements, les autorités serbes proposent d'ajouter deux nouveaux points à l'article 31 qui établiraient une distinction entre deux formes de coopération internationale impliquant le Bureau du procureur général du ministère public:

« 4) [le Bureau du procureur général du ministère public] établit des contacts et échange des informations et des documents avec les ministères publics d'autres États, les organisations judiciaires internationales et d'autres organismes internationaux compétents, et coopère directement avec les autorités compétentes d'autres États, conformément à la loi et aux traités internationaux ratifiés ; »

¹¹ En ce qui concerne le rang des membres de la Commission, le projet d'article 22, paragraphe 1, de la loi sur le ministère public prévoit que la Commission du Haut Conseil des procureurs (HCP) doit être composée de deux membres et de deux membres suppléants issus du rang des procureurs du bureau du ministère public du deuxième niveau, deux membres et suppléants issus du rang des procureurs du bureau du ministère public de troisième niveau, ainsi que d'un membre et d'un suppléant issus du rang des procureurs du bureau du procureur général. En outre, en ce qui concerne l'éligibilité des membres de la Commission, le projet d'article 22, paragraphe 4, prévoit que les procureurs éligibles doivent avoir au moins six ans d'expérience dans l'exercice de fonctions de poursuite criminelle, ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire définitive au cours des cinq années précédentes et ne pas faire l'objet d'une procédure disciplinaire en cours.

¹² Articles 39, paragraphe 3, et 39, paragraphe 7, de la [loi sur le ministère public](#).

¹³ Avis urgent (n 6), § 43.

¹⁴ Projet d'article 39, paragraphe 7, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

¹⁵ Avis urgent (n 6), §§ 48-50.

« 4a) [le Bureau du procureur général du ministère public] conclut des protocoles de coopération avec les ministères publics d'autres États et les organisations judiciaires internationales, conformément aux traités internationaux ratifiés, et en informe préalablement le ministère chargé de la justice ; »

27. L'amendement proposé clarifie les circonstances dans lesquelles le ministère de la Justice peut être associé aux questions de coopération internationale et remplace l'obligation de consentement préalable par une simple obligation de notification préalable concernant la conclusion de protocoles de coopération. Dans le même temps, le Bureau du procureur général du ministère public conserve une autonomie totale pour établir des contacts, échanger des informations et coopérer directement avec ses homologues internationaux. L'amendement proposé renforce donc l'autonomie opérationnelle et l'efficacité du ministère public dans le domaine de la coopération internationale. Les projets d'amendements sont pleinement conformes à la recommandation clé n° 3.

4. Recommandation clé n° 4 : les nominations provisoires des procureurs en chef devraient être limitées à un an, sans possibilité de renouvellement.

28. Dans son Avis urgent, la Commission de Venise a recommandé de limiter les nominations provisoires des procureurs en chef à un an et d'exclure la possibilité de renouvellement dans les mêmes fonctions.¹⁶ Les projets d'amendements rétablissent la limite d'un an et suppriment la possibilité de renouvellement des procureurs en chef par intérim, ramenant ainsi la loi à sa forme antérieure aux amendements de janvier.¹⁷ Les décisions relatives aux nominations provisoires restent également du ressort de la HCP, qui doit statuer à la majorité de huit membres. Il s'agit d'un changement positif, qui répond pleinement à la recommandation clé n° 4.

29. Il convient en outre de noter qu'un nouveau mécanisme anti-blocage a été introduit en vertu de l'article 41, paragraphe 2 : si le HCP ne parvient pas à prendre une décision dans un délai de 30 jours, le seuil de vote est abaissé d'une majorité de huit membres à une majorité de six membres, ce qui nécessite le vote favorable d'au moins trois membres procureurs et trois membres non professionnels, tout en excluant les membres *ex officio* (à savoir le ministre de la Justice et le procureur général). Bien que la Commission de Venise n'ait pas spécifiquement recommandé un tel mécanisme dans son avis d'urgence, la solution proposée semble raisonnable pour résoudre les impasses. L'exigence d'une participation à la fois des membres procureurs et des membres non professionnels, ainsi que l'exclusion des membres *ex officio*, permet d'assurer un consensus plus large, malgré la réduction de la majorité requise.

5. Recommandation clé n° 5 : la possibilité de renommer les procureurs en chef au même poste après l'expiration de leur mandat initial devrait être exclue.

30. Dans son Avis urgent, la Commission de Venise a recommandé d'exclure la possibilité de renommer les procureurs en chef au même bureau du ministère public après l'expiration de leur mandat de six ans.¹⁸ En vertu du projet d'amendements, un procureur en chef ne peut plus être réélu au même poste après l'expiration du mandat susmentionné.¹⁹ Ce changement est pleinement conforme à la recommandation clé n° 5.

¹⁶ Avis urgent (n 6), § 56.

¹⁷ Projet d'article 41, paragraphe 1, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

¹⁸ Avis urgent (n 6), § 56.

¹⁹ Projet d'article 62, paragraphe 1, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

6. Recommandation clé n° 6 : La possibilité de renouveler les affectations temporaires devrait être supprimée, et ces affectations devraient être limitées aux postes de procureur de même niveau. Les affectations temporaires devraient rester exceptionnelles.

31. Dans son Avis urgent, la Commission de Venise a recommandé de supprimer la possibilité de renouveler les affectations temporaires au-delà de la période initiale de trois ans et de limiter ces affectations aux postes de procureurs de même niveau. La Commission a en outre souligné que le recours aux affectations temporaires devait rester strictement exceptionnel et ne pas être utilisé comme un outil de gestion courant visant à contourner les procédures de nomination régulières.²⁰

32. En vertu du projet d'amendements, la possibilité de renouveler les affectations temporaires est supprimée, et ces affectations sont effectuées par la HCP à la suite d'un appel à candidatures public, sur la base d'une proposition motivée du procureur en chef du bureau du ministère public ayant besoin de personnel supplémentaire.²¹ En outre, le projet d'amendements exclut les affectations temporaires à des postes de niveau supérieur, tout en préservant la possibilité d'affectations à des postes de même niveau et en introduisant la possibilité d'affectations à des postes de niveau inférieur.²² Il convient de noter que l'exclusion des affectations à des postes de niveau supérieur constitue une garantie bienvenue, car elle empêche la création d'un système parallèle de promotion qui contournerait la procédure régulière.

33. Si la durée maximale de trois ans a été maintenue, un mécanisme de réexamen annuel a été introduit, obligeant la HCP à vérifier si les raisons justifiant les affectations temporaires en cours continuent d'exister.²³ Dans la pratique, ce mécanisme pourrait s'avérer important pour préserver le caractère exceptionnel des affectations temporaires. En outre, il est également positif que le caractère exceptionnel et subsidiaire des affectations temporaires soit formellement inscrit dans ce régime juridique.²⁴

34. Dans ce contexte, la Commission de Venise considère que ces modifications mettent pleinement en œuvre la recommandation clé n° 6.

35. En outre, il est noté qu'un nouveau mécanisme anti-blocage est proposé pour les décisions relatives aux affectations temporaires: si la HCP ne parvient pas à adopter une décision à la majorité requise de huit personnes,²⁵ un nouveau vote doit avoir lieu, dans lequel le seuil de vote est abaissé à une majorité de six personnes, exigeant le vote favorable d'au moins trois membres procureurs et trois membres non professionnels, tout en excluant les membres *ex officio*.²⁶ Bien que la Commission de Venise n'ait pas spécifiquement recommandé un tel mécanisme, la solution proposée semble raisonnable pour résoudre les impasses. L'exigence d'une participation à la fois des membres procureurs et des membres non professionnels, ainsi que l'exclusion des membres *ex officio*, permet d'assurer un consensus plus large, malgré la réduction de la majorité requise.

²⁰ Avis urgent (n 6), § 63.

²¹ Projets d'articles 69, paragraphe 1, et 69, paragraphe 4, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

²² Projet d'article 69, paragraphe 1, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

²³ Projet d'article 69, paragraphe 1, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

²⁴ Projet d'article 69, paragraphe 3, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

²⁵ Conformément au projet d'article 69, paragraphe 6, de la loi sur le ministère public. Conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la [loi sur le HCP](#), l'adoption des décisions requiert une majorité qualifiée de 8 voix sur 11.

²⁶ Projet d'article 69, paragraphe 7, de la loi sur le ministère public, [CDL-REF\(2026\)019](#).

7. Recommandation clé n° 7 : Les procureurs dont les affectations temporaires ont été résiliés prématurément devraient être réintégrés et un mécanisme devrait être mis en place pour garantir que les postes occupés par des procureurs affectés à titre temporaire au sein du TOK puissent être progressivement pourvus par des nominations régulières.

(i) En ce qui concerne la réintégration des procureurs

36. Dans son Avis urgent, la Commission de Venise a observé que, sur les onze procureurs dont les affectations devaient être résiliées prématurément en vertu de la loi, sept ont été réaffectés à la suite de la décision du HCP du 6 mars 2026, tandis que seuls quatre ont finalement vu leurs affectations temporaires résiliées prématurément.²⁷ Dans ce contexte, la Commission a recommandé que les procureurs dont les affectations temporaires avaient été résiliées prématurément en vertu des modifications de janvier soient réintégrés jusqu'à ce qu'ils puissent être remplacés par des procureurs nommés de manière permanente.²⁸

37. Le 4 mai 2026, la HCP a affecté à titre temporaire cinq procureurs au Bureau spécialisé de la lutte contre le crime organisé (ci-après dénommé « le TOK »), dont deux des procureurs dont les affectations temporaires précédentes avaient été résiliées prématurément.²⁹ En conséquence, deux des quatre procureurs qui n'avaient pas encore été réintégrés ont été réaffectés au TOK. Il s'agit là d'une évolution positive. Néanmoins, deux procureurs n'ont pas encore été réintégrés au sein du TOK. Il ressort des observations présentées par les autorités serbes que la HCP a évalué plusieurs candidats en vue d'une affectation temporaire au sein du TOK, y compris les deux procureurs qui n'ont pas été réintégrés, et qu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire pour nommer les candidats jugés les plus aptes. La Commission de Venise ne dispose d'aucune information laissant supposer que ce pouvoir discrétionnaire ait été exercé de manière arbitraire.

38. Toutefois, comme le souligne l'Avis urgent, les procureurs qui ont été démis de leurs fonctions prématurément bénéficiaient de la sécurité de l'emploi pendant toute la durée de leur affectation temporaire.³⁰ Aucun élément ne permet de suggérer que leur révocation anticipée était liée à une quelconque faute de leur part, y compris la commission d'une infraction disciplinaire. Leur révocation prématurée soulève donc des questions quant au respect des principes de sécurité juridique, de sécurité d'emploi et d'autonomie du ministère public. Il n'est pas clair si le HCP a examiné leurs cas à la lumière de ces principes.

39. La Commission de Venise recommande que ces questions soient traitées par des moyens juridiques nationaux, dans le respect des principes susmentionnés, d'autant plus qu'il subsiste des postes vacants au sein du TOK.

40. Les principales préoccupations de la Commission de Venise portaient sur les conséquences négatives découlant de la résiliation prématurée des affectations temporaires au sein du TOK, à savoir le risque de compromettre les procédures pénales, ainsi que des préoccupations plus générales en matière d'efficacité³¹, qui semblent désormais avoir été considérablement atténuées. La Commission de Venise estime néanmoins, compte tenu de l'incertitude quant au degré de respect des principes susmentionnés de sécurité juridique, de sécurité d'emploi et d'autonomie du ministère public, que cet élément de la recommandation clé n° 7 n'est que partiellement mis en œuvre.

²⁷ Avis urgent (n° 6), § 69.

²⁸ Avis urgent (n° 6), § 72.

²⁹ Voir [l'avis public de la réunion du Haut Conseil des procureurs du 4 mai 2026](#) ; voir également : [Le Haut Conseil des procureurs a renvoyé deux des quatre procureurs au TOK et en a nommé trois nouveaux – Savremena politika, 04/05/2026](#).

³⁰ Avis urgent (n° 6), § 71.

³¹ Avis urgent (n° 6), §§ 69-70.

(ii) En ce qui concerne le mécanisme de remplacement progressif des affectations temporaires par des nominations permanentes

41. Dans son Avis urgent, la Commission de Venise a recommandé la mise en place d'un mécanisme visant à garantir que les postes occupés par des procureurs affectés à titre temporaire au sein du TOK soient pourvus par des nominations régulières. La Commission a également exhorté les autorités serbes à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les affectations temporaires actuelles soient progressivement remplacées par des nominations régulières.³²

42. Selon une note transmise à la Commission de Venise par les autorités serbes le 18 mai 2026, sur les 25 postes juridiques au sein du TOK, 22 sont actuellement pourvus. L'avis public de la réunion du HCP du 4 mai 2026, accessible au public, indique que les cinq procureurs affectés ce jour-là au TOK l'ont été à titre temporaire, et non permanent.³³ Comme établi dans le paragraphe 38 ci-dessus, douze procureurs sont actuellement affectés à titre temporaire au TOK.³⁴ À cet égard, il est positif de constater que les autorités prennent des mesures pour renforcer les capacités du TOK en affectant du personnel supplémentaire à cette institution.

43. Selon la note transmise par les autorités serbes le 4 juin 2026, un concours public visant à pourvoir de manière permanente neuf postes de procureurs est en voie d'achèvement. En outre, la Commission de Venise a été informée que, le 25 mai 2026, le HCP avait décidé de lancer un nouveau concours public en vue de pourvoir de manière permanente sept postes supplémentaires de procureurs au sein du TOK. Dans l'ensemble, ces développements indiquent qu'à court et moyen terme, seize postes supplémentaires de procureurs permanents devraient être pourvus de manière définitive au sein du TOK. La Commission de Venise considère que ces mesures s'inscrivent dans une approche plus large et plus structurelle visant à répondre aux préoccupations relatives aux capacités institutionnelles identifiées dans son avis urgent et témoignent d'efforts concrets en vue de la mise en œuvre de sa recommandation. En conséquence, la Commission estime que cet élément de la recommandation clé n° 7 est correctement mis en œuvre à ce stade.

8. Recommandation clé n° 8 : Une plus grande autonomie structurelle et opérationnelle devrait être accordée au Département spécial chargé de la cybercriminalité, compte tenu de la complexité technique de son mandat et du caractère national de sa compétence.

44. Dans l'Avis Urgent, la Commission de Venise a estimé que la gestion directe par le Bureau de deuxième niveau de Belgrade et la subordination hiérarchique à celui-ci ne semblaient pas garantir le degré d'autonomie structurelle et opérationnelle requis par le Département spécial chargé de la cybercriminalité, compte tenu de la complexité technique et spécialisée de son travail et du caractère national de sa compétence. En conséquence, la Commission a recommandé qu'une plus grande autonomie structurelle et opérationnelle soit accordée au Département spécial.³⁵ Cela pourrait être réalisé, par exemple, en intégrant le Département spécial au Bureau du procureur général du ministère public, une structure dotée d'une compétence à l'échelle nationale,³⁶ ou en lui accordant le statut de bureau du ministère public à compétence spéciale.³⁷

³² Avis urgent (n 6), § 73.

³³ Voir [l'avis public de la réunion du HCP du 4 mai 2026](#).

³⁴ Avis urgent (n 6), § 69.

³⁵ Avis urgent (n 6), §§ 78-79.

³⁶ Conformément aux articles 3 et 13, paragraphe 3, de la [loi sur le ministère public](#), le Parquet suprême est établi pour le territoire de la République de Serbie, en tant qu'autorité de poursuite pénale suprême du pays.

³⁷ Conformément à l'article 13, paragraphe 2, de la [loi sur le ministère public](#), des parquets supplémentaires à compétence spéciale – outre le TOK et le parquet chargé des crimes de guerre – peuvent être créés par la loi.

45. Selon le projet d'amendements, le chef du département spécial est nommé par le HCP et non plus par le procureur en chef du Bureau de deuxième niveau de Belgrade.³⁸ En outre, le HCP serait également tenu de publier un appel à candidatures.³⁹ Enfin, alors qu'auparavant les connaissances spécialisées dans le domaine des technologies de l'information constituaient un critère préférentiel, ces connaissances deviendraient désormais une exigence obligatoire pour tous les candidats.⁴⁰

46. La Commission de Venise estime que la révision proposée, qui introduit un appel à candidatures public et un critère de sélection objectif, garantit un niveau accru de transparence dans le processus de sélection du chef du département spécial. Le fait que le procureur le procureur en chef du Bureau de deuxième niveau de Belgrade n'ait plus d'influence sur cette sélection constitue également une évolution positive.

47. Il convient toutefois de noter que, dans le projet d'amendements, l'article 6, paragraphe 1, de la loi sur l'organisation et la compétence des autorités gouvernementales chargées de la lutte contre la cybercriminalité reste inchangé. Par conséquent, ce régime juridique continue de placer le chef du département spécial sous l'autorité directe du le procureur en chef du Bureau de deuxième niveau de Belgrade. En outre, aucune autre réforme structurelle n'a été mise en place. Il faut donc en conclure que le Département spécial reste, dans la pratique, partie intégrante du Bureau de deuxième niveau de Belgrade.

48. Selon une note explicative jointe au projet d'amendements, une réforme globale de la loi sur l'organisation et la compétence des autorités gouvernementales chargées de la lutte contre la cybercriminalité nécessite tout d'abord une analyse approfondie de la situation et des besoins existants. La Commission de Venise a été informée que, à cette fin, le 2 juin 2026 le ministère de la Justice avait mis en place un groupe de travail dédié de mener l'analyse requise et, sur cette base, de procéder à une réforme plus large de la loi en question. Dans ce contexte, le groupe de travail examinera toutes les options disponibles en vue d'identifier la solution la plus appropriée concernant la conception institutionnelle du département spécial, y compris les options énoncées dans Avis urgent. De plus, une fois que le groupe de travail aura achevé ses travaux, les autorités serbes ont fait part de leur intention de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur la solution législative proposée. La Commission de Venise reconnaît que la mise en œuvre adéquate de cette recommandation prendra du temps et salue l'engagement des autorités à y donner suite de manière exhaustive.

49. La Commission de Venise reconnaît que les autorités ont déployé des efforts pour mettre en œuvre cette recommandation à l'heure actuelle. Dans ce contexte, la Commission de Venise ne considérera cette recommandation clé comme pleinement mise en œuvre que si le groupe de travail achève ses travaux dans un délai raisonnable et de manière inclusive, et si cela est suivi d'une modification législative ou d'une réforme appropriée accordant une plus grande autonomie structurelle et opérationnelle au Département spécial.

9. Recommandation clé n° 9 : Le mandat fixe des présidents de tribunal devrait en principe être non renouvelable, avec la possibilité d'un mandat renouvelable dans des circonstances limitées et exceptionnelles.

50. Dans son avis d'urgence, la Commission de Venise a recommandé que, en règle générale, le mandat de cinq ans des présidents de tribunal ne soit pas renouvelable, afin d'éviter une

³⁸ Projet d'article 5, paragraphe 2, de la loi sur l'organisation et la compétence des autorités gouvernementales chargées de la lutte contre la cybercriminalité, [CDL-REF\(2026\)019](#).

³⁹ Projet d'article 5, paragraphe 3, de la loi sur l'organisation et la compétence des autorités gouvernementales chargées de la lutte contre la cybercriminalité, [CDL-REF\(2026\)019](#).

⁴⁰ Projets d'articles 5(5) et 5(6) de la loi sur l'organisation et la compétence des autorités gouvernementales chargées de la lutte contre la cybercriminalité, [CDL-REF\(2026\)019](#).

concentration excessive de pouvoir entre les mains des mêmes personnes pendant une période prolongée.⁴¹ En vertu du projet d'amendements, les présidents de tribunal ne peuvent plus être renommés à la présidence du même tribunal à l'expiration de leur mandat.⁴² Par conséquent, la modification proposée met pleinement en œuvre la recommandation clé n° 9.

C. Recommandation générale concernant les cartes judiciaires et des bureaux du ministère public

51. En vertu des modifications apportées en janvier à la loi sur les sièges et les compétences des tribunaux et des parquets, le troisième tribunal de première instance et le troisième bureau de première instance de Belgrade seront remplacés par deux nouveaux tribunaux de première instance et deux nouveaux bureaux de première instance à compter du 1er juillet 2026, date prévue pour l'entrée en vigueur de la loi modificative.⁴³

52. Dans son Avis urgent, la Commission de Venise a recommandé que des études supplémentaires et des analyses d'impact sur la réorganisation des cartes judiciaires et des bureaux du ministère public soient menées, sur la base d'une analyse préalable exhaustive des facteurs clés, y compris un examen des causes profondes des défis existants et une évaluation minutieuse des mesures alternatives potentielles pour y remédier.⁴⁴

53. Selon le projet d'amendements, les autorités serbes proposent de reporter au 1er mars 2027 l'entrée en vigueur de la réorganisation envisagée des cartes judiciaires et des bureaux du ministère public de Belgrade. La Commission de Venise a en outre été informée que, le 2 juin 2026, le ministère de la Justice a mis en place un groupe de travail dédié chargé de préparer une analyse approfondie des effets de la réorganisation proposée. Cette analyse portera, entre autres, sur la charge de travail actuelle des tribunaux et des bureaux du ministère public, la répartition territoriale des affaires, les effectifs et les capacités en matière d'infrastructures, ainsi que sur les mesures alternatives permettant de résoudre les problèmes identifiés. Les autorités serbes ont en outre indiqué que le groupe de travail devrait présenter un rapport contenant ses recommandations finales d'ici le 1er octobre 2026. Dans ce contexte, les autorités serbes font valoir que le report de l'entrée en vigueur de la réorganisation du système judiciaire et des bureaux du ministère public laissera suffisamment de temps au groupe de travail pour achever son analyse et permettra d'examiner dûment ses conclusions.

54. Si l'engagement de créer un groupe de travail chargé de mener des études complémentaires, est à saluer, la Commission de Venise souligne que, d'un point de vue méthodologique, des études approfondies et des analyses d'impact devraient normalement être menées avant l'adoption d'une solution législative définitive, en particulier lorsque cette solution prévoit une date de mise en œuvre fixe.⁴⁵

55. Nonobstant ce qui précède, la Commission de Venise note que les autorités se sont engagées à mener les études approfondies et les analyses d'impact nécessaires d'ici au 1er octobre 2026 et estime que ce délai laissera suffisamment de temps pour que les

⁴¹ Avis urgent (n 6), § 82.

⁴² Projet d'article 77, paragraphe 1, de la loi sur les juges, [CDL-REF\(2026\)019](#).

⁴³ Articles 3, paragraphe 6, 3, paragraphe 6 bis, 9, paragraphe 6, et 9, paragraphe 6 bis, de la [loi sur les sièges et les compétences territoriales des tribunaux et des parquets](#), et article 8 de la loi modificative, disponibles sous [la référence CDL-REF\(2026\)007](#). Il convient également de noter que, conformément aux articles 5, 6 et 8 de la loi modificative, d'ici au 1er juillet 2026, le HJC procédera au transfert définitif des juges et des assesseurs vers les nouveaux tribunaux, et y nommera des présidents par intérim ; de même, le HCP adoptera une décision concernant le maintien en fonction du procureur en chef et des procureurs au sein des deux nouveaux bureaux qui auront repris la compétence du troisième bureau de base de Belgrade, désormais supprimé, et nommera des procureurs en chef par intérim à leur tête

⁴⁴ Avis urgent (n 6), § 99.

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, Critère II.A.6 sur les « Procédures législatives », § 34.

modifications législatives nécessaires soient adoptées avant le 1er mars 2027. La voie proposée semble constituer une approche méthodologique raisonnable, dont la mise en œuvre pourrait toutefois prendre du temps. La Commission de Venise reconnaît que les autorités ont déployé des efforts pour mettre en œuvre cette recommandation à l'heure actuelle. Toutefois, pour que cette recommandation soit considérée comme pleinement mise en œuvre, il est nécessaire que le groupe de travail présente son analyse de manière exhaustive et inclusive, dans les délais annoncés, et que ce processus aboutisse à l'adoption de modifications législatives (le cas échéant).

V. Conclusion

56. À la demande de Mme Ana Brnabić, présidente de l'Assemblée nationale de la République de Serbie, la Commission de Venise a élaboré un Avis de suivi de l'Avis urgent sur les modifications apportées le 28 janvier 2026 aux lois régissant le pouvoir judiciaire et le ministère public.

57. Cet Avis de suivi examine une série de projets d'amendements aux cinq lois qui avaient été modifiées par les amendements de janvier. Il convient de noter que, suite à la publication de l'Avis urgent, les autorités serbes ont agi rapidement pour mettre le cadre législatif concerné en conformité avec ses recommandations, faisant preuve d'une approche coopérative de fond et d'une volonté sincère de collaborer avec la Commission de Venise. Il convient notamment de noter que les autorités serbes ont soumis les projets d'amendements à la Commission pour examen avant de procéder à leur adoption. La Commission de Venise salue et apprécie cette coopération constructive.

58. Le 28 avril 2026, le ministre de la Justice a mis en place un groupe de travail – composé de représentants des principaux organes judiciaires et du ministère public ainsi que d'associations professionnelles – afin d'aligner le cadre législatif serbe sur les recommandations énoncées dans l'Avis urgent. Par la suite, les 6 et 7 mai 2026, deux auditions publiques ont eu lieu à l'Assemblée nationale pour discuter d'éventuelles modifications législatives. La Commission de Venise salue les efforts coopératifs et rapides déployés par les autorités serbes pour mettre en œuvre ses recommandations.

59. La Commission de Venise se félicite qu'une partie considérable (sept sur neuf) des recommandations clés contenues dans l'Avis urgent ait désormais été pleinement mise en œuvre dans le projet d'amendements, à savoir **les recommandations clés 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 9**.

60. En ce qui concerne les autres recommandations, la Commission de Venise reconnaît que les autorités serbes ont pris des mesures concrètes pour aligner le cadre législatif applicable sur l'avis d'urgence, mais certains aspects n'ont toujours pas été traités :

- a) **Recommandation clé n° 7** : la Commission de Venise constate que les capacités institutionnelles du TOK ont été considérablement renforcées et qu'un mécanisme a été mis en place pour remplacer les nominations temporaires par des nominations permanentes à court ou moyen terme. En conséquence, cet aspect de la recommandation clé n° 7 est pleinement mis en œuvre. En ce qui concerne la réintégration des procureurs, la Commission observe que 2 des 11 procureurs dont l'affectation temporaire au TOK a été prématurément résiliée, n'ont pas été réintégrés. Cet aspect de la recommandation clé n° 7 n'a donc pas été pleinement mis en œuvre.
- b) **Recommandation clé n° 8** : la modification concernant le processus de sélection du chef du Département spécial constitue une avancée positive. De plus, la création d'un groupe de travail chargé d'étudier plus en détail les moyens de renforcer l'autonomie opérationnelle du Département spécial chargé de la cybercriminalité est une initiative

louable. La Commission reconnaît que les autorités ont déployé des efforts pour mettre en œuvre cette recommandation à l'heure actuelle. Toutefois, cette recommandation ne sera considérée comme pleinement mise en œuvre que si l'analyse du groupe de travail est menée de manière inclusive, dans un délai raisonnable, et suivie d'une modification législative ou d'une réforme accordant une plus grande autonomie structurelle et opérationnelle au Département spécial.

- c) En ce qui concerne la réorganisation des cartes judiciaires et des bureaux du ministère public (la recommandation générale figurant au paragraphe 99 de l'Avis urgent), la Commission estime que la création d'un groupe de travail chargé de mener des études complémentaires constitue une avancée positive vers la mise en œuvre de cette recommandation. La Commission reconnaît en outre que les autorités ont déployé des efforts pour mettre en œuvre cette recommandation à l'heure actuelle. Néanmoins, pour que cette recommandation soit considérée comme pleinement mise en œuvre, il est nécessaire que ces études soient menées de manière exhaustive et inclusive, achevées dans les délais annoncés, et qu'elles débouchent sur les modifications législatives pertinentes (le cas échéant).

561. La Commission se félicite de l'engagement pris par les autorités serbes de mettre rapidement en œuvre ses recommandations et se tient prête à fournir une assistance supplémentaire à cet égard.