



Strasbourg, le 15 juin 2026

CDL-AD(2026)019

Or. angl.

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

SERBIE

AVIS SUR LES SUITES DONNEES

A L'AVIS SUR LE PROJET DE LOI SUR L'ACADEMIE JUDICIAIRE

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

Sur la base des observations de

Mme Regina KIENER (Membre, Suisse)
**Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission
de Venise)**
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et contenu du projet de loi	3
III.	Portée de l'avis	6
IV.	Analyse	6
A.	Point d'entrée unique	6
B.	Recommandation clé n° 1 : clarification des compétences des Hauts Conseils de la magistrature du siège et du parquet concernant l'Académie judiciaire	7
C.	Recommandation clé n° 2 : suppression de la participation d'office du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie judiciaire	8
D.	Suivi des autres recommandations et autres questions	10
V.	Conclusion	11

I. Introduction

1. Par lettre du 13 février 2026, M. Nenad Vujić, ministre de la Justice de la République de Serbie, a sollicité un avis de suivi de la Commission de Venise à l'avis ([CDL-AD\(2024\)036](#))¹ sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire (« l'avis de 2024 »). Le ministre de la Justice a fourni le projet de loi révisé sur l'Académie judiciaire ([CDL-REF\(2026\)010](#)) (« le projet de loi révisé »).

2. Mme Regina Kiener, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis de suivi, après avoir également été rapporteurs pour l'avis de 2024.

3. Le 30 avril 2026, une délégation composée de Mme Regina Kiener et de Mme Hanna Suchocka, accompagnées de M. Taras Pashuk et de Mme Constanze Schimmel-Khalfallah du Secrétariat de la Commission de Venise, a mené une série de réunions en ligne avec le ministre de la Justice, la Cour suprême, le Conseil représentant la magistrature du parquet, le Parquet suprême, l'Académie judiciaire, les associations professionnelles de magistrats du siège et du parquet, les organisations de la société civile, ainsi que la Commission européenne et la délégation de l'Union européenne en République de Serbie. La Commission de Venise remercie le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil de l'Europe en Serbie pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Le 4 juin 2026, les autorités ont présenté une note explicative ainsi que des articles modifiés du projet de loi révisé sur l'Académie judiciaire, qui prévoit notamment de nouvelles modifications des articles 4, 8, 11, 13 et 38 ([CDL-REF\(2026\)025](#)).

5. Le présent avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi révisé. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 30 avril 2026. À la suite d'un échange de vues avec M. Nenad Vujić, ministre de la Justice de la République de Serbie, il 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 de loi

7. La Commission de Venise s'est déjà penchée sur la réglementation de l'Académie judiciaire de Serbie dans plusieurs avis.

8. Dans son avis de 2018 sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire, la Commission de Venise a noté que, bien que l'Académie judiciaire existât déjà en tant qu'institution, elle ne disposait pas auparavant d'un statut constitutionnel explicite. La réforme constitutionnelle visait à lui conférer un tel ancrage en faisant indirectement référence à l'Académie dans la Constitution. Si la Commission a reconnu le rôle important de l'Académie, elle a également recommandé que, pour la protéger contre toute influence indue, son statut soit plus fermement établi dans la Constitution².

9. Au cours des années suivantes, cependant, l'ancrage constitutionnel de l'Académie judiciaire n'a pas été poursuivi par les autorités serbes. La Commission l'a noté dans son avis

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)011](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire, §§ 37-42.

de 2021³. La Commission a alors suggéré qu'en absence de base constitutionnelle, la position et le rôle de l'Académie judiciaire devraient être clairement établis par la législation ordinaire⁴.

10. Dans son avis de 2024, la question centrale examinée était de savoir si l'Académie judiciaire devait devenir la voie exclusive d'accès aux professions de magistrats affectés au siège ou au parquet, par le biais de l'achèvement d'un programme de formation préalable et de la réussite d'un examen professionnel à l'Académie⁵.

11. La Commission de Venise a estimé que les deux options, à savoir la mise en place d'un point d'entrée unique et le maintien d'un système dual, étaient acceptables. « *Cependant, confier la responsabilité exclusive de l'accès aux professions judiciaires et de procureur à l'Académie présente plusieurs avantages et peut représenter l'alternative préférée* »⁶. La Commission a estimé que le fait de subordonner la nomination à une formation préalable garantissait que les candidats soient correctement préparés à une évaluation fondée sur le mérite ; que la mise en place d'un canal unique pour l'examen professionnel garantissait des normes équitables et transparentes ; et que la suppression des systèmes parallèles redondants rationalisait le recrutement, pour une plus grande efficacité et une meilleure prévisibilité⁷.

12. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans son avis de 2024, l'Académie judiciaire doit être protégée contre toute influence indue⁸. Le projet de loi révisé actuel prévoyant que l'Académie judiciaire soit le seul point d'entrée, les considérations relatives à son niveau d'indépendance vis-à-vis des autres branches du pouvoir et à son autonomie dans ses relations avec les Conseils représentant les deux branches de la magistrature du siège et du parquet⁹ prennent encore plus d'importance.

13. La Commission note que la réforme judiciaire adoptée en janvier 2026¹⁰ comprend des lois qui avaient été précédemment examinées parallèlement au projet de loi sur l'Académie judiciaire dans l'avis de 2024, notamment la loi sur les juges et la loi sur le ministère public. Il semble que les récentes modifications apportées à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public n'aient pas encore intégré les changements spécifiques indiqués en 2024 pour le scénario dans lequel l'Académie judiciaire sert de point d'entrée unique.

14. En outre, les réformes plus larges de la justice et du ministère public sont toujours en cours. Ces réformes font l'objet d'une évaluation par la Commission de Venise dans le cadre

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, § 97.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, § 98.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, § 45.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, § 46.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §§26-28.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, § 38.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, § 47.

¹⁰ Voir 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, §§51-73 concernant les modifications proposées. L'avis urgent rendu à la suite de cette demande résume ainsi l'impact des amendements proposés : « [I]es amendements affectent la répartition des compétences et l'étendue du contrôle hiérarchique au sein du ministère public, élargissent les circonstances dans lesquelles des nominations provisoires et des renouvellements de mandat peuvent être utilisés tant au sein du pouvoir judiciaire que du ministère public, modifient le régime d'affectation temporaire des procureurs et visent à redéfinir la carte de certains tribunaux de première instance et parquets à Belgrade. » (Commission de Venise, [CDL-PI\(2026\)007](#), Serbie - Avis urgent sur les modifications apportées le 28 janvier 2026 aux lois régissant le pouvoir judiciaire et le ministère public, §95).

d'un avis urgent distinct, ainsi que d'un avis de suivi, qui traitent tous deux d'un cadre de réforme plus large¹¹. Les changements introduits dans un domaine peuvent entraîner des répercussions sur d'autres, rendant la cohérence et la cohésion de l'ensemble du processus de réforme essentielles à une réforme globale et efficace.

15. Le projet de loi révisé approuve l'option selon laquelle l'Académie judiciaire devient la voie exclusive d'accès aux professions de magistrats (siège ou parquet), par le biais de l'achèvement du programme de « formation préalable » et de la réussite à un examen professionnel à l'Académie.

16. Outre ce point, le projet de loi révisé comporte trois modifications principales¹² :

- Suppression de la formation continue obligatoire (modèle à double voie) : en adoptant le modèle de « formation préalable », le projet de loi supprime les dispositions relatives à la formation continue obligatoire pour les magistrats du siège et du parquet nouvellement élus (ancien projet d'article 56 sur la formation continue obligatoire pour les magistrats du siège et du parquet élus pour la première fois¹³}, l'ancien projet d'article 10, paragraphe 9, sur la compétence du Conseil d'administration d'adopter un tel programme de formation, l'ancien projet d'article 18, paragraphe 4, sur la compétence du Conseil des programmes de définir un tel projet de programme de formation ; l'ancien projet d'article 55, paragraphe 1, sur l'inscription de cette formation parmi les programmes de formation continue)¹⁴.
- Modification de la majorité requise pour certaines décisions du conseil d'administration : les décisions clés du conseil d'administration (telles que l'élection et la révocation du président et du vice-président du conseil d'administration ainsi que du directeur de l'Académie, les statuts et le règlement intérieur du conseil d'administration) requièrent désormais une majorité des deux tiers, plutôt qu'un vote à l'unanimité (projet d'article 13, paragraphe 2).
- Exclusion du ministre de la Justice de certaines décisions du conseil d'administration : le projet d'article 13, paragraphe 3, exclut le ministre de la Justice du processus décisionnel du conseil d'administration sur des questions spécifiques, telles que définies à l'article 10 (points 18 à 21)¹⁵.

¹¹ Cf. Commission de Venise, [CDL-PI\(2026\)007](#), Serbie – Avis urgent sur les modifications apportées le 28 janvier 2026 aux lois régissant le pouvoir judiciaire et le ministère public et Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)023](#), Serbie – Projet d'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.

¹² Commission de Venise, [CDL-REF\(2026\)010](#), Serbie – Projet de loi sur l'Académie judiciaire.

¹³ Le texte de l'ancien projet d'article a été supprimé : « Article 56 : (1) La formation continue est obligatoire pour un juge ou un procureur élu pour la première fois à cette fonction et n'ayant pas suivi la formation préalable. (2) Un juge ou un procureur doit suivre la formation continue visée au paragraphe 1 du présent article à l'Académie, d'une durée de 30 jours, et il est tenu de commencer à y assister dans les trois mois suivant la date de prise de fonction en tant que juge ou procureur. (3) Le programme de formation continue visé au paragraphe 1 du présent article est adopté par le Conseil d'administration sur proposition du Conseil des programmes et après approbation du Conseil de la magistrature du siège et du Conseil de la magistrature du parquet. (4) L'Académie délivre une attestation de participation à la formation visée au paragraphe 1 du présent article sur un formulaire établi par le Conseil d'administration. »

¹⁴ Tous ces articles ont été marqués dans le projet de loi de 2024 de la mention «NOTA BENE : une solution alternative impliquerait la suppression de cet article».

¹⁵ L'article 10, point 18, concerne les compétences du Conseil d'administration de « [p]roposer les membres de la Commission chargée de l'examen d'entrée à la formation préalable (ci-après dénommée : Commission d'examen) ; » le point 19 de « [p]roposer les membres de la Commission d'appel ; » le point 20 à « [p]roposer les membres de la Commission chargée de l'examen final de la formation préalable (ci-après dénommée : Commission d'examen final) » et le point 21 à « [d]onner son accord pour une décision relative à la nomination des membres des commissions du Conseil du programme ».

III. Portée de l'avis

17. Le présent avis vise à évaluer le projet de loi révisé à la lumière de l'avis de 2024 et à examiner dans quelle mesure les autorités ont suivi les recommandations de la Commission de Venise, dans la mesure où celles-ci concernent le projet de loi révisé lui-même. L'absence de commentaires sur certaines dispositions du projet de loi révisé ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de ces dispositions.

18. L'avis de 2024 indique au paragraphe 25 que *«l'option 2 [voie d'accès unique] peut présenter des avantages distincts pour la préparation des individus aux professions judiciaires et de procureur»*. En outre, l'avis de 2024 contient les recommandations clés suivantes au paragraphe 48 :

« (1) développer et clarifier les procédures liées à l'exercice par les Conseils judiciaire et des procureurs des compétences spécifiques qui leur sont attribuées, à savoir : (i) le contrôle du fonctionnement de l'Académie et sa supervision professionnelle, (ii) l'examen du rapport et du classement de l'examen d'entrée, (iii) l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'examen des candidats ayant suivi avec succès un programme de « formation préalable » au sein de l'Académie.

(2) envisager de supprimer la participation *ex officio* du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie judiciaire. »¹⁶

19. La Commission de Venise note que, contrairement à 2024, année où l'avis de 2024 portait non seulement sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire, mais aussi sur les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, la demande actuelle du ministre de la Justice ne concerne que le projet de loi révisé sur l'Académie judiciaire.

IV. Analyse

A. Point d'entrée unique

20. Comme souligné ci-dessus, dans son avis de 2024, la Commission de Venise a estimé que la mise en place d'un point d'entrée unique pour l'examen professionnel garantissait que tous les candidats soient évalués selon les mêmes normes rigoureuses et transparentes, assurant ainsi l'égalité et la transparence. Enfin, la suppression des systèmes parallèles redondants permettrait de rationaliser le recrutement, d'accroître l'efficacité, de réduire les complications administratives potentielles et d'améliorer la prévisibilité des nominations¹⁷.

21. La Commission de Venise considère donc que la décision des autorités d'adopter le modèle faisant de l'Académie judiciaire la seule voie d'accès à la profession de la magistrature est un choix politique valable, conforme à la recommandation antérieure de la Commission.

22. Toutefois, la Commission note également que, l'Académie devenant la voie d'accès exclusive aux professions de magistrats affectés au siège ou au parquet, elle détiendra le monopole de la formation des candidats à ces postes. Si l'admission à l'Académie, la réussite de son programme, le classement au sein de celui-ci, ou la certification délivrée par celle-ci constituent une condition préalable nécessaire à l'élection ou à la nomination en tant que juge ou procureur, alors l'Académie ne devient pas « simplement » un organisme de formation,

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §48.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie - Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §§26-28.

mais fait partie intégrante du processus de sélection et de nomination aux postes de magistrats affectés au siège ou au parquet. Cette évolution rend d'autant plus importantes son indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutifs et son autonomie dans ses relations avec les Conseils représentant les deux branches de la magistrature (du siège et du parquet) – ainsi que l'adoption de garanties efficaces. En outre, *mutatis mutandis*, il convient de prendre en compte l'ensemble des normes proposées par la Commission de Venise en matière de nomination des magistrats.

23. Dans ce contexte, et afin de garantir que la future Académie judiciaire fonctionne sur la base de l'égalité des chances, la Commission note que l'actuel projet d'article 37 (4)¹⁸, qui dispose que *«[l]es candidats qui ne relèvent pas du paragraphe 3 du présent article et qui ont réussi l'examen d'entrée peuvent suivre une formation préalable en tant que bénéficiaires de ces formations, avec l'obligation d'en supporter eux-mêmes les coûts»*, pourrait être interprété comme traitant les candidats autofinancés différemment de ceux financés par le budget de l'État (voir paragraphe 3¹⁹), en n'admettant pas les candidats autofinancés strictement selon leur ordre dans la liste de classement de l'examen d'entrée. La Commission souligne qu'une telle interprétation devrait être exclue afin de garantir l'égalité de traitement de tous les candidats.

B. Recommandation clé n° 1 : clarification des compétences des Hauts Conseils de la magistrature du siège et du parquet concernant l'Académie judiciaire

24. La Commission note d'emblée que les articles pertinents du projet de loi actuel, tels qu'identifiés dans l'avis de 2024²⁰ (en particulier les articles 4, 8, 10, 27, 33, 36, 38 et 43)²¹, restent inchangés par rapport à la version examinée dans l'avis de 2024 en ce qui concerne cette recommandation. En outre, aucun autre projet de loi susceptible de clarifier ou de répondre à cette recommandation n'a été soumis à la Commission.

25. La Commission tient à souligner qu'elle considère que ces questions ne relèvent pas de détails procéduraux mineurs²², mais constituent des questions procédurales et institutionnelles essentielles liées à l'autonomie de l'Académie judiciaire. En particulier, les procédures régissant l'exercice des compétences fondamentales des Conseils représentant

¹⁸ Art. 37 (4) : *«Les candidats qui ne relèvent pas du paragraphe 3 du présent article et qui ont réussi l'examen d'entrée peuvent suivre la formation préalable en tant que bénéficiaires de cette formation, avec l'obligation d'en supporter eux-mêmes les frais.»*

¹⁹ Art. 37 (3) : *« Pour les bénéficiaires de la formation préalable, dont la formation est financée sur le budget de la République de Serbie, les candidats sont admis selon leur ordre dans la liste de classement jusqu'à ce que le nombre de bénéficiaires fixé par les Conseils de la magistrature du siège et du parquet soit atteint. »*

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie – Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §32.

²¹ Ces articles ont été cités dans l'avis de 2024 comme étant particulièrement pertinents en ce qui concerne la subordination de l'Académie judiciaire aux Conseils : l'Académie est soumise au contrôle et à la supervision professionnelle des Conseils de la magistrature du siège et du parquet (article 4) ; les Conseils représentant les deux branches de la magistrature (du siège et du parquet) jouent un rôle décisif dans la composition du conseil d'administration de l'Académie (articles 8 et 10) ; les Conseils représentant les deux branches de la magistrature du siège et du parquet jouent un rôle déterminant dans la composition (a) de la commission chargée de l'examen d'entrée, (b) de la commission d'appel pour l'examen d'entrée, et (c) de la commission d'examen final (articles 33, 36 et 43) ; (iv) les Conseils représentant les deux branches de la magistrature (du siège et du parquet) déterminent, à intervalles réguliers, le nombre de places disponibles pour le programme de « formation préalable » (article 27) ; (v) les Conseils représentant les deux branches de la magistrature (du siège et du parquet) peuvent examiner le rapport sur l'examen d'entrée et la liste de classement des candidats postulant à la « formation préalable » (article 38).

²² Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)026](#), Macédoine du Nord – Avis sur le projet de loi relatif au Conseil judiciaire, § 11, dans lequel la Commission a déclaré que *« [t]out en traitant à juste titre des questions essentielles au niveau législatif, il comprend également des détails - par exemple concernant les critères et la procédure de contrôle et d'évaluation du travail des juges et des présidents de tribunaux, voir les articles 76 et suivants - dont la plupart pourraient être traités au niveau de règlements (du Conseil de la magistrature), ce qui rend plus difficile l'identification des principaux éléments de la loi. »*

la magistrature du siège et du parquet à l'égard de l'Académie judiciaire revêtent une importance institutionnelle. Celles-ci comprennent le contrôle du fonctionnement de l'Académie et la supervision professionnelle de ses activités, comme le prévoit le projet d'article 4. Elles comprennent également la composition du conseil d'administration de l'Académie en vertu du projet d'article 8, ainsi que la mise en place des commissions chargées d'organiser l'examen d'entrée et l'examen final, régies par les projets d'articles 33 et 43. Ces commissions exercent des fonctions importantes pour l'accès aux carrières judiciaires et du parquet et doivent donc être structurées de manière à garantir l'impartialité, la transparence et l'autonomie institutionnelle de l'Académie judiciaire, tout en respectant les mandats constitutionnels des deux Conseils en matière d'élection des magistrats du siège (article 150, paragraphe 2, de la Constitution) et des magistrats du parquet (article 162, paragraphe 2, de la Constitution), la Constitution réservant l'évaluation finale des candidats aux Conseils représentent la magistrature du siège et du parquet.

26. Il en va de même pour la procédure de réception et d'évaluation du rapport sur l'examen d'entrée prévue à l'article 38 du projet, en particulier lorsque le Conseil compétent peut rejeter le rapport, ce qui entraîne l'annulation de l'examen d'entrée. Un tel pouvoir peut avoir des conséquences juridiques et pratiques importantes pour les candidats, pour la crédibilité du processus de sélection et pour l'autonomie institutionnelle de l'Académie. La possibilité d'un recours judiciaire contre une telle décision pourrait être examinée et, le cas échéant, faire l'objet d'une réglementation spécifique dans le projet de loi. De même, le rapport annuel de l'Académie, visé à l'article 4 du projet, n'est pas un simple document administratif. Il s'agit d'un mécanisme important de responsabilité et de contrôle, et les procédures qui l'entourent devraient donc être réglementées de manière claire et prévisible.

27. Comme la Commission l'a déjà indiqué, les règlements ne peuvent que définir des mécanismes et des procédures visant à préciser et à développer les normes constitutionnelles et la législation pertinente. Ces exigences découlent du principe garanti de l'État de droit et de ses composantes telles que la légalité et la sécurité juridique²³. En revanche, la réglementation par voie de règlement peut faire l'objet de modifications fréquentes.

28. La Commission réitère donc sa recommandation antérieure visant à préciser et à clarifier les procédures relatives à l'exercice, par les conseils représentant la magistrature du siège et du parquet, des compétences spécifiques qui leur sont conférées, à savoir : (i) le contrôle du fonctionnement de l'Académie et sa supervision professionnelle, (ii) l'examen du rapport et du classement relatifs à l'examen d'entrée, (iii) l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'évaluation des candidats ayant suivi avec succès le programme de « formation préalable » à l'Académie²⁴.

29. Compte tenu de cette situation, la Commission estime que cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre au stade actuel du processus de rédaction.

C. Recommandation clé n° 2 : suppression de la participation d'office du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie judiciaire

30. Le projet de loi révisé répond à cette recommandation dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 13,

²³ Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)024](#), Ukraine – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi n° 3612 relatif à la démocratie par référendum national, § 79 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo – Avis sur la loi relative au Conseil judiciaire et le projet de loi visant à la modifier et à la compléter, §§ 21-22.

²⁴ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie – Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §48.

- a) en excluant le ministre de la Justice du processus décisionnel concernant les questions régies par le projet d'article 10, points 18 à 21, qui portent sur la proposition de membres pour la commission d'examen, la commission d'appel et la commission d'examen final, ainsi que sur l'approbation de la nomination des membres des commissions du Conseil des programmes (projet d'article 13, paragraphe 3) ; ainsi que
- b) en remplaçant l'exigence d'unanimité pour certaines décisions du Conseil d'administration par une majorité des deux tiers (projet d'article 13, paragraphe 2).

31. En excluant le ministre de la Justice du processus décisionnel relatif à ces points, le projet de loi actuel réduit l'influence potentielle de l'exécutif sur la composition de ces comités qui, en fin de compte, décident de l'évaluation et de la sélection des candidats ainsi que de l'évaluation finale de ces derniers. Il faut reconnaître que ces tâches se distinguent des autres compétences du Conseil d'administration, car elles ont un impact direct sur l'examen d'entrée et l'examen final donnant accès aux carrières dans la magistrature du siège et du parquet. Par conséquent, l'exclusion du ministre de ces décisions cruciales constitue un pas en avant important et est bienvenue.

32. Toutefois, la Commission note qu'il existe encore des décisions importantes du conseil d'administration dans lesquelles le ministre reste impliqué, telles que l'adoption des statuts et d'autres actes clés de l'Académie (article 10, n° 1), la nomination et la révocation du directeur de l'Académie et des membres du conseil des programmes (n° 3 et 4), l'adoption des règlements relatifs aux examens d'entrée et de fin de formation initiale (n° 6-7), et l'approbation des programmes de formation, notamment pour la formation initiale et la formation continue volontaire (points 8-9). Ces compétences influencent donc la structure institutionnelle, la structure des examens d'entrée et de fin de formation, ainsi que les programmes de formation destinés à la magistrature du siège et du parquet lui-même. La participation continue du ministre à ces décisions clés lui confère un niveau d'influence significatif sur le fonctionnement de l'Académie.

33. En outre, il convient de rappeler que cette recommandation a été formulée en 2024, à un moment où le choix du modèle d'accès n'avait pas encore été arrêté. Même à cette époque, la Commission considérait que la participation d'office du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie judiciaire constituait un sujet de préoccupation. La Commission a souligné que le bien-fondé d'une telle participation dépendrait également de l'option finalement retenue. À présent que l'Académie judiciaire constitue la seule voie d'accès aux professions de magistrats (affectés au siège ou au parquet), il est d'autant plus essentiel de préserver son indépendance.

34. La Commission estime que, compte tenu des compétences générales du conseil d'administration telles que prévues dans le projet de loi, et de la proportion de décisions à prendre sans la participation du ministre, une partie importante des compétences du conseil d'administration décrites ci-dessus impliquerait toujours la participation ou la contribution du ministre en ce qui concerne les décisions ayant une incidence sur la structure institutionnelle, la structure des examens d'entrée et de sortie et la définition des programmes de formation.

35. La Commission estime également que la réduction du quorum requis pour les décisions à une majorité des deux tiers peut réduire le degré de consensus requis, mais qu'elle ne répond pas en soi aux préoccupations sous-jacentes concernant l'implication de l'exécutif.

36. La Commission rappelle que l'indépendance de l'institution doit être garantie non seulement dans la pratique, mais aussi en apparence. La présence de représentants de l'exécutif au sein des organes de gestion ou de pilotage d'un établissement de formation judiciaire peut donner lieu à des perceptions d'influence sur la formation, l'évaluation ou l'évolution de carrière des futurs magistrats du siège et du parquet, même lorsque des garanties formelles sont en place.

37. En outre, la Commission tient à souligner la préoccupation structurelle que soulève la proposition de faire du ministre un membre de droit tant du conseil d'administration de l'Académie judiciaire que du Conseil représentent la magistrature du parquet (article 163, paragraphe 1, de la Constitution). Étant donné que les deux Conseils exercent des fonctions de contrôle sur l'Académie judiciaire en vertu des projets d'articles 4 et 38, le ministre participerait, d'une part, au Conseil représentent la magistrature du parquet, qui est un organe chargé de la supervision de l'Académie, et, d'autre part, à la structure de gestion de l'Académie elle-même. Cela crée un chevauchement entre les fonctions de contrôle et de gestion et peut donner lieu à un conflit d'intérêts.

38. Au cours des réunions, certaines parties prenantes ont fait valoir que la participation d'office du ministre de la Justice contribuait à une meilleure visibilité de l'Académie judiciaire au sein du cadre institutionnel national, renforçant ainsi la coordination des politiques, la communication, la coopération, la planification et les ressources. La Commission estime que ces objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens, sans intégrer le ministre au conseil d'administration.

39. Compte tenu de ce qui précède, et après avoir soigneusement examiné les arguments avancés par les autorités, la Commission estime que, même si le projet d'article 13, paragraphes 2 et 3, constitue une amélioration, il ne répond pas pleinement aux préoccupations structurelles soulevées par l'implication de l'exécutif tant au niveau de la supervision qu'à celui de la gestion en ce qui concerne la branche de formation des procureurs de l'Académie judiciaire. La Commission estime donc que cette recommandation n'a été que partiellement suivie et, compte tenu du fait que l'Académie judiciaire est désormais la seule voie d'accès à la carrière de juge et de procureur, recommande de supprimer la participation d'office du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie judiciaire. Cette recommandation s'applique également à toute personne représentant ou déléguée par le ministère de la Justice, qui ne devrait pas être membre du conseil d'administration.

D. Suivi des autres recommandations et autres questions

40. La Commission a également recommandé aux autorités d'étudier l'introduction de dispositions visant à garantir une composition équilibrée entre les sexes au sein des organes de l'Académie²⁵. Le projet de loi soumis pour examen ne contient aucune disposition de ce type. La Commission réitère donc cette recommandation en vue de sa mise en œuvre lors de la suite du processus d'élaboration. La Commission encourage les autorités à accorder toute l'attention requise aux garanties légales dans ce domaine, car de telles dispositions contribuent à l'inclusivité et à la légitimité des institutions juridiques clés.

41. En outre, lors des consultations en ligne, la société civile et les associations professionnelles ont exprimé leurs préoccupations quant au niveau insuffisant de consultation et de participation qui leur a été accordé dans le processus d'élaboration du projet de loi. Comme indiqué précédemment, les principes européens de bonne législation exigent un processus transparent, inclusif et démocratique, assorti d'un débat et d'une consultation significatifs impliquant les parties prenantes nationales, en particulier sur les questions touchant aux institutions clés. Les projets de loi devraient être accessibles et, le cas échéant, accompagnés de documents explicatifs et d'analyses d'impact²⁶. Compte tenu de ce qui précède et reconnaissant que le processus de révision de la loi sur l'Académie judiciaire n'en

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie – Avis sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §42.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste de contrôle actualisée sur l'État de droit, §34.

est encore qu'à ses débuts, la Commission recommande que le processus en cours garantisse la transparence, l'inclusivité et une large participation²⁷.

V. Conclusion

42. Le ministre de la Justice de la République de Serbie, M. Nenad Vujić, a sollicité un avis de suivi de la Commission de Venise à l'avis (CDL-AD(2024)036)²⁸ sur le projet de loi sur l'Académie judiciaire (« l'avis de 2024 »). Le ministre de la Justice a fourni le projet de loi révisé sur l'Académie judiciaire.

43. La Commission de Venise salue les efforts déployés par le ministère de la Justice pour aligner le projet de loi sur l'Académie judiciaire sur les recommandations antérieures, ainsi que le dialogue constructif entretenu avec les autorités nationales lors de l'élaboration du présent avis.

44. La Commission de Venise considère que la décision des autorités d'adopter le modèle faisant de l'Académie judiciaire la seule voie d'accès aux professions de magistrats (affectés au siège ou au parquet) est un choix politique valable, qui est conforme à la recommandation antérieure de la Commission.

45. Compte tenu de cette évolution, la Commission tient à souligner que l'indépendance et l'autonomie de l'Académie judiciaire revêtent une importance encore plus grande : il est essentiel que l'Académie judiciaire bénéficie de garanties solides pour protéger son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et son autonomie dans ses relations avec les Conseils représentent la magistrature du siège et du parquet, garantissant ainsi que les processus de sélection, de formation et d'évaluation soient objectifs, transparents et fondés sur le mérite. La Commission encourage les autorités à fournir des garanties législatives claires renforçant la position de l'Académie à cet égard, compte tenu notamment de son futur rôle central en tant que gardienne de l'accès à la carrière de magistrat du siège ou du parquet.

46. La Commission note que la première recommandation clé, visant à préciser et à clarifier « *les procédures relatives à l'exercice par Conseils judiciaire et des procureurs des compétences spécifiques qui leur sont attribuées, à savoir : (i) le contrôle du fonctionnement de l'Académie et sa supervision professionnelle, (ii) l'examen du rapport et du classement de l'examen d'entrée, (iii) l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'examen des candidats ayant suivi avec succès un programme de « formation préalable » au sein de l'Académie* »²⁹, n'a pas été prise en compte.

47. En ce qui concerne la deuxième recommandation clé d'« *envisager de supprimer la participation ex officio du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie judiciaire* »³⁰, la Commission de Venise note que la limitation des pouvoirs décisionnels du ministre de la Justice au sein du conseil d'administration, en excluant ce dernier de la prise de décision sur certaines questions et en remplaçant l'exigence d'unanimité pour certaines décisions du conseil d'administration par une majorité des deux tiers, telle qu'actuellement proposée dans le projet de loi révisé, constitue une amélioration bienvenue mais ne répond pas suffisamment aux préoccupations sous-jacentes qui ont motivé la recommandation de la

²⁷ Cf. également 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, §96.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie – Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie – Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §48.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)036](#), Serbie – Avis sur le projet de loi relatif à l'Académie judiciaire et les projets d'amendements à la loi sur les juges et à la loi sur le ministère public, §48.

Commission de 2024. Ces préoccupations sont devenues encore plus évidentes, étant donné que l'Académie judiciaire est désormais établie comme la seule voie d'accès à une carrière de magistrat du siège et du parquet. La Commission observe qu'une partie importante des compétences du conseil d'administration impliqueraient toujours la participation ou l'intervention du ministre concernant les décisions ayant une incidence sur la structure institutionnelle, la structure des examens d'entrée et de sortie ainsi que la définition des programmes de formation, et souligne que l'exigence d'indépendance s'étend à la structure et à la gouvernance de l'établissement de formation dans son ensemble. La réduction du quorum pour les décisions à une majorité des deux tiers ne fait que diminuer le degré de consensus requis, mais n'élimine pas l'intervention potentielle du ministre. En ce qui concerne la branche de formation des procureurs, le ministre participerait en outre à la fois à un organe chargé de superviser l'Académie, le Conseil représentant la magistrature du parquet, et à l'organe de gestion de l'Académie elle-même. La Commission de Venise conclut donc que sa deuxième recommandation n'a pas encore été pleinement mise en œuvre et recommande de supprimer entièrement la participation d'office du ministre de la Justice au conseil d'administration de l'Académie. Dans le contexte spécifique de la Serbie, cette recommandation s'applique également à toute personne représentant ou déléguée par le ministère de la Justice, qui ne devrait pas être membre du conseil d'administration.

48. En outre, la recommandation de 2024 visant à envisager des dispositions destinées à garantir une composition équilibrée entre les sexes au sein des organes de l'Académie n'a pas encore été prise en compte et la Commission tient à la réitérer.

49. Enfin, compte tenu de l'importance des enjeux, la Commission de Venise réaffirme que, conformément à ses normes de longue date, le processus législatif doit être inclusif et permettre une participation adéquate de toutes les parties prenantes concernées, y compris les organisations de la société civile. Garantir la transparence, la consultation et une participation significative à chaque étape du processus législatif est essentiel tant pour la légitimité que pour l'efficacité des réformes, en particulier celles qui touchent le pouvoir judiciaire et l'État de droit.

50. La Commission de Venise se félicite de la volonté des autorités nationales de proposer des modifications visant à donner suite de manière substantielle aux recommandations formulées par la Commission dans le présent avis et reste à la disposition des autorités serbes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.