

Serbie

1 – Constitution et système institutionnel ✖

La Serbie est l'État successeur de l'ex Fédération de Serbie et Monténégro. La Constitution de l'État de Serbie a été promulguée le 8 novembre 2006. Elle prend acte de la séparation avec le Monténégro, indépendant depuis le 3 juin 2006. Le Kosovo, ancienne province serbe, a proclamé son indépendance de manière unilatérale étant donné l'impossibilité de parvenir à une solution négociée avec Belgrade sur la question de son statut le 17 février 2008. Le régime constitutionnel de la Serbie est un régime de type parlementaire monocaméral.

Le président de la République serbe est élu pour 5 ans au suffrage universel direct. Il possède des pouvoirs limités. Il promulgue les lois. Il dispose malgré tout de pouvoirs exceptionnels en cas d'état d'urgence. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement se compose d'un premier ministre, de vice-présidents et de ministres. Le candidat au poste de premier ministre est proposé à l'Assemblée nationale par le président de la République. Il présente aux députés son programme gouvernemental. Le gouvernement est élu par l'Assemblée nationale. Il est responsable devant la représentation nationale.

Le Ministère de la justice serbe a en charge les travaux de préparation de la législation, la coopération internationale, l'organisation judiciaire, l'administration pénitentiaire et la justice des mineurs. En revanche, il n'est pas compétent pour la politique pénale, qui est l'œuvre d'un Parquet

indépendant, ni pour la gestion de la carrière et la discipline des magistrats.

Le Parlement de Serbie est composé d'une seule chambre, l'Assemblée nationale qui réunit 250 députés élus au suffrage universel direct. L'Assemblée nationale est l'organe représentatif suprême et détenteur du pouvoir constitutionnel et législatif de la République de Serbie.

La Cour constitutionnelle se compose de quinze membres (5 élus par l'Assemblée nationale, 5 par le président de la République, et 5 par la Cour Suprême de cassation). Elle contrôle la constitutionnalité des lois et règlements, ainsi que la légalité des actes des autorités publiques, des statuts des partis politiques, syndicats et associations. Elle peut être saisie par le Président de la République ou 25 députés (un tiers des députés pour la loi qui n'a pas encore été promulguée), mais un particulier peut aussi initier une procédure.

2 – Organisation judiciaire

Les procureurs et leurs adjoints sont autonomes des pouvoirs exécutif et législatif. Cependant, la culture de l'indépendance n'est pas encore intégrée par les juges.

Suite à la refonte de la carte judiciaire réalisée en 2010, 104 tribunaux de base sur les 138 existants ont été supprimés, une Cour d'appel et une Cour de cassation (remplaçant la Cour suprême) ont été créées. La carte judiciaire a connu de nouvelles évolutions au début 2014, avec le doublement de certaines juridictions locales.

– **La Cour Suprême de Cassation** (qui remplace la Cour suprême) dont le siège est à Belgrade, est la plus haute juridiction de la République Serbe. Son président est élu pour cinq ans, non renouvelable, par l'Assemblée nationale sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux et après consultation de la

Cour Suprême de Cassation et du comité compétent de l'Assemblée qui élaborent un avis ensemble.

– **La Cour Suprême** est composée de 77 magistrats, et divisée en 4 chambres ; elle statue comme deuxième ou troisième degré sur les recours formés contre les décisions des juridictions civiles, pénales, administratives et commerciales. Elle peut être saisie également par l'une d'entre elles d'une demande d'avis.

La Cour Suprême statue en formation de trois juges. Lorsqu'elle statue en appel des décisions des cours de district, ses décisions peuvent être frappées d'un recours en cassation devant une formation de 5 juges.

– **La Cour d'appel** (au nombre de 4) connaît en appel les jugements des « hauts tribunaux » et à l'occasion ceux des « tribunaux de base ». Elle est également saisie dans les cas où des hauts tribunaux distincts ont rendu des décisions contradictoires sur un point de droit identique.

– **Le haut tribunal** (-viši sud- au nombre de 26) est une juridiction de second degré pour connaître les jugements des tribunaux de base. Il est également une juridiction de premier degré, au civil, en matière de diffamation, de droits d'auteur et de brevet, au pénal pour les infractions dont la peine est supérieure à 10 ans d'emprisonnement. Le haut tribunal de Belgrade comporte également trois sections spéciales à compétence nationale : « crimes de guerre », « criminalité organisée » et « cybercriminalité ». Les hauts tribunaux statuent en formations composées d'1 à 5 juges professionnels (et parfois civils en fonction des matières).

– **Le Tribunal de base** (- Osnovni – au nombre de 34) est compétent en première instance dans certaines matières civiles (familiale, baux et cadastre, procédures d'exécution, droit social), ainsi qu'en matière pénale pour les délits punis d'une peine maximale de dix années d'emprisonnement. Sa

composition ne comprend qu'un juge, ou un juge assisté de deux assesseurs civils pour les affaires les plus importantes. Le Ministre de la Justice a annoncé qu'il souhaitait augmenter le nombre de tribunaux de base à 65, notant qu'en comparaison avec les autres Républiques yougoslaves, la Serbie détient peu de tribunaux (1,7 pour 100,000 citoyens en Serbie tandis qu'en Croatie et Slovénie, ils en détiennent chacun 4,7 pour 100,000 citoyens, selon un rapport de 2014 du Bertelsmann Stiftung Transformation index).

Les tribunaux de commerce (au nombre de 16) sont les tribunaux de première instance pour les litiges relatifs aux statuts des entreprises, aux contrats commerciaux, aux investissements étrangers, au droit maritime, au droit aérien, au droit de la faillite, et aux infractions économiques. Les décisions peuvent être attaquées devant la Cour supérieure de commerce.

Le contentieux administratif relève de la Cour administrative. Depuis 2009, des sections administratives ont été créées.

3 – Nomination et formation des magistrats

Le Haut Conseil Judiciaire (High judicial council, parfois traduit par conseil supérieur de la magistrature) créé en 2001, était une instance corrompue et inefficace, qui a été remplacée en 2009 par le Conseil supérieur des juridictions (High court council parfois traduit par Haut conseil des tribunaux ou conseil supérieur de la magistrature ; l'expression High judicial council est parfois utilisée pour parler de cet organe), compétent pour les juges du siège, et le Conseil national du ministère public (State prosecutorial council parfois traduit par conseil national du parquet), compétent pour les procureurs. Ces deux organes proposent les candidats à l'élection devant l'Assemblée nationale et confirment trois ans plus tard les jeunes magistrats dans leurs fonctions.

– **Le conseil supérieur des juridictions**, organe indépendant et autonome, assure et garantit l'indépendance et l'autonomie des juridictions et des juges (du siège). Cet organe est composé de 11 membres, dont trois membres d'office – le président de la Cour suprême de cassation, le ministre de la Justice, et le président de la commission parlementaire en charge des questions justice – et huit membres élus pour cinq ans par le parlement.

Le Conseil supérieur des juridictions est chargé notamment de la gouvernance judiciaire (sélection des juges, évaluation, discipline, formation des juges, éthique judiciaire, sélection des présidents de juridictions) et de l'administration judiciaire (y compris de la détermination du nombre de juges).

– **Le conseil national du ministère public**, organe autonome, assure et garantit l'autonomie des procureurs et des procureurs adjoints. Il est constitué de 11 membres : le procureur public de la Nation, le ministre de la justice, le président de la commission parlementaire en charge des questions justice et de huit membres élus pour cinq ans par le Parlement.

Le procureur de la Nation « State public prosecutor », élu par le Parlement pour un mandat de 6 ans, est le procureur en chef qui est le plus haut magistrat du parquet. Il représente l'État dans des procédures engagées par des moyens de recours juridiques extraordinaires. Il peut également représenter l'État dans la procédure d'appel (par exemple, dans les cas où les tribunaux de district ont jugé en première instance).

Le parquet comporte, outre un procureur de la Nation, des procureurs de district, des procureurs municipaux et leurs adjoints qui disposent de l'opportunité des poursuites. Les procureurs en chef sont également élus pour six ans.

Lorsque les procureurs sont élus à leur poste pour la première fois, leur élection doit être effectuée par le Parlement sur

la proposition du conseil national du ministère public. Après une période probatoire de trois ans, les procureurs doivent être re-nommés à leurs postes par le conseil national du ministère public.

La Commission de Venise a eu l'occasion de dénoncer le caractère politisé du processus d'élection des membres du conseil supérieur des juridictions et du conseil national du ministère public. Les magistrats sont actuellement élus par les parlementaires sur proposition du Conseil supérieur des juridictions. Il est envisagé de modifier la Constitution afin que l'Académie judiciaire soit le point d'entrée obligatoire pour les fonctions judiciaires (monopole de sélection et de formation des magistrats) et de couper le lien entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

4 – Justice des mineurs

La délinquance juvénile a évolué de manière inquiétante en Serbie. Des actes de plus en plus violents sont commis, souvent de nature raciste et xénophobe, tandis qu'augmente la consommation de drogues.

Le système de justice des mineurs est régulé par la Loi « on Juvenile Perpetrators of Criminal Acts and on Criminal Legal Protection of Minors » de 2006. Elle fixe l'âge minimum de la responsabilité pénale à 14 ans. Sur le plan répressif, la loi distingue entre les « junior juveniles » âgés de 14 à 16 ans (qui ne peuvent faire l'objet que de mesures disciplinaires), les « senior juvenile » âgés de 16 à 18 ans, et les « junior adults » âgés de plus de 18 ans et de moins de 21 ans. Lors d'une incarcération, les mineurs doivent être séparés des adultes. Le Comité onusien des droits de l'enfant s'est toutefois inquiété en 2008 des conditions sanitaires de détention des mineurs en Serbie.

La justice des mineurs en Serbie est désormais orientée vers deux axes prioritaires : la formation des magistrats et des

travailleurs sociaux et la prise en charge des mineurs délinquants.

5 – Système pénitentiaire

Une lutte contre la surpopulation a été engagée par le gouvernement. En particulier, de nouvelles prisons ont été construites. Par ailleurs une loi d'amnistie de novembre 2012 a amélioré la situation, tout comme l'introduction de la libération conditionnelle dans le Code criminel. Dans son rapport de 2013 sur la Serbie, la Commission européenne note également que le nombre de mesures alternatives à la détention a augmenté, mais précise que le système pénitentiaire serbe continue à faire face à une sérieuse surpopulation avec 10 500 détenus pour 8 500 places.

Dans un rapport de 2011, le Comité des droits de l'Homme confirme les conditions inadéquates de détention dans les locaux de police et encourage la Serbie à mettre en place des contrôles indépendants, efficaces et systématiques. Le CPT, suite à une visite en 2011, a également réitéré ses constatations. Les autorités serbes dans leur réponse ont fait état de procédures criminelles et disciplinaires lancées récemment et d'un programme de rénovation des locaux de police.

6 – Appréciation sur la réalité de l'État de droit

Réforme du système judiciaire : des progrès ont été accomplis en vue de renforcer les institutions judiciaires. La réforme de la justice se poursuit. Les salaires des juges ainsi que les moyens matériels et techniques mis à la disposition des tribunaux ont déjà été améliorés. Cependant, de nombreux problèmes demeurent : les juridictions sont surchargées et on constate de graves retards dans l'administration de la

justice. La Serbie est régulièrement condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (5ème Etat le plus condamné), sur le volet des délais déraisonnables de traitement des affaires et sur l'impossibilité à mettre en œuvre des décisions de justice difficilement obtenues. Cela peut notamment s'expliquer en raison du fait que le système judiciaire serbe ne comprend pas, au sens où le système français l'entend, de service de greffe. Les aspects administratifs du fonctionnement d'un tribunal relèvent d'agents, placés sous la supervision de magistrats qui, eux-mêmes, consacrent un temps important à ces tâches. Cela a pour conséquence d'augmenter de façon très importante la charge de travail des magistrats et, par conséquent, de ralentir le travail de la justice.

Les huissiers et les notaires ont été créés par une loi de 2011. La médiation est à ses débuts.

La mise en place d'un système efficace de responsabilisation dans l'appareil judiciaire constitue un autre objectif prioritaire. Dans ce domaine, le Conseil supérieur des procureurs mène actuellement une procédure de consultation sur un projet de règles d'évaluation professionnelle publié en février 2013. Il est en outre envisagé de créer une responsabilité disciplinaire des magistrats, lorsqu'ils refuseraient de se conformer à la jurisprudence dominante dans une question. Si cette réforme devait aboutir, elle rapprocherait le droit serbe d'un système de Common law.

L'accès à la justice est une autre problématique auquel la Serbie est confrontée en ce moment. En effet aucune mesure d'application n'ont été prise pour mettre en place l'aide juridictionnelle qui, bien que prévue par la Constitution, est encore inexistante en Serbie. Un projet de loi a été préparé par le Ministère de la Justice en décembre 2013 afin de progresser dans ce domaine et d'élaborer les procédures applicables mais la loi n'a pas encore été examinée par l'Assemblée nationale.

Lutte contre les discriminations : Des progrès sont également à signaler dans le domaine des politiques de lutte contre la discrimination où le cadre juridique est largement en place mais dont la mise en œuvre et l'application doivent encore être améliorées par des efforts constants de la part des autorités, notamment en instaurant un climat plus favorable à cet effet dans la société. La reconnaissance, comme circonstance aggravante, de certains crimes «haineux» motivés par l'origine ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle constitue une avancée positive. Une stratégie globale de lutte contre la discrimination pour 2013-2018 a été adoptée en juin 2013.

Liberté d'expression et médias : En ce qui concerne la liberté des médias, la dépénalisation de la diffamation constitue une avancée importante tout comme la reconnaissance du discours de haine comme circonstance aggravante en décembre 2013.

Trafic d'êtres humains : En 2009, la Serbie a alourdit les peines applicables à la traite, allongé la liste des formes d'exploitation, incriminé l'utilisation en connaissance de cause des services d'une victime de la traite et inséré l'indifférence du consentement de la victime dans le Code pénal.

Peine de mort : La Serbie a aboli la peine capitale pour tous les délits le 26 février 2002, en la substituant à 40 ans de prison.

7 – actualité judiciaire

Négociations avec l'UE

Au cours des derniers mois, la Serbie a pris des mesures pour relancer son programme de réformes européen. Dans son rapport conjoint au Parlement européen et au Conseil sur les progrès accomplis par la Serbie pour atteindre le niveau nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion, la Commission européenne en est arrivée aux conclusions suivantes : la

Serbie respecte maintenant suffisamment les critères politiques et les conditions du processus de stabilisation et d'association. La Commission a recommandé dès lors d'entamer des négociations d'adhésion avec la Serbie en vue de son adhésion à l'Union européenne. Ces dernières ont commencé officiellement le 21 janvier 2014 via la tenue d'une première conférence intergouvernementale.

Réforme des notaires à venir

Avec l'aide de l'Allemagne (la GIZ) et de la France (le Conseil supérieur du notariat), la Serbie s'est dotée des notaires en septembre 2014. 94 notaires ont été nommés. Une remise en cause majeure de leurs prérogatives devrait avoir lieu, suite à un mouvement de grève intense des avocats. Ces derniers ont reproché à l'institution du notariat d'exercer une concurrence déloyale qui leur est préjudiciable et de pratiquer des honoraires trop élevés, préjudiciables au justiciable. Le conflit des avocats avec le gouvernement, long de plus de 4 mois, a finalement conduit à un accord en vertu duquel le gouvernement semble prêt à réduire drastiquement les attributions qui avaient été conférées aux notaires par la loi de 2014. Désormais, les notaires n'auront plus de monopole que pour l'authentification de certains actes. Des négociations ultérieures devraient avoir lieu pour régler la question de l'alignement des frais de notaires sur les honoraires des avocats.

Droit du travail

Les amendements à la loi sur le travail adoptés récemment par l'Assemblée nationale accordent aux employeurs plus de souplesse dans les procédures de recrutement (allongement du contrat à durée déterminée), de gestion des ressources humaines (affectation à un autre poste de travail) et de licenciement (minoration de l'indemnité). Le nouveau dispositif permet l'encadrement plus strict des droits à congés et renforce le catalogue des sanctions. Dans un souci d'harmonisation avec le régime de retraite des hommes, l'âge

légal de retraite pour les femmes est porté progressivement à 65 ans à l'horizon 2032.

Réforme de la procédure pénale

Le nouveau code pénal entré en vigueur en octobre 2013 confie au procureur la responsabilité des investigations qui étaient précédemment de la compétence des juges d'instruction. Est introduit le « plaider-coupable » avec validation par le juge d'une peine proposée par le parquet et acceptée en défense. Le ministère public dispose de davantage de marge d'appréciation en matière de poursuites.