Strasbourg, 25 juin 2024 **CDL-AD(2024)009**

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

BOSNIE-HERZEGOVINE

AVIS INTÉRIMAIRE SUR LES SUITES DONNÉES

AUX

AVIS PRÉCÉDENTS SUR LE PROJET DE LOI SUR LE CONSEIL SUPÉRIEUR DES JUGES ET DES PROCUREURS

Adopté par la Commission de Venise
à sa 139ème session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)

Sur la base des commentaires de :

Mme Jana BARICOVÁ (Membre, Slovaquie)
M. James HAMILTON (Expert, Irlande)
M. Martin KUIJER (Membre, Pays-Bas)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (Membre, Danemark)

Avis co-financé
par l'Union européenne

Traduction provisoire

Table des matières

I. Introduction 3
II. Contexte 4
III. Analyse 5
A. Remarques préliminaires 5
B. Champ d'application 7
C. Membres et organisation du Conseil supérieur de la magistrature 7
1. Composition et élection des membres du CSJP 7
2. Mandat du CSJP (compétences), méthodes de travail et questions financières 20
D. Nomination et inamovibilité des juges et des procureurs 23
1. Procédure de nomination et critères d'(in)éligibilité 23
2. Évaluation des juges et des procureurs 26
3. Déclarations de patrimoine par les juges et les procureurs 28
4. Transferts et congés 29
5. Statut : sécurité foncière, immunité et incompatibilités 30
E. Responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs 31
1. Structure institutionnelle 32
2. Quel est le comportement qui doit rendre un juge passible d'une procédure disciplinaire ? 33
3. Procédures disciplinaires 36
IV. Conclusion 37

I. Introduction

1. Par lettre du 10 mai 2024, M. Davor Bunoza, ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs (CDL-REF(2024)023, ci-après le « projet de loi »).

2. Mme Jana Baricova, M. James Hamilton, M. Martin Kuijer et M. Jørgen Steen Sørensen ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 10 et 11 juin 2024, une délégation de la Commission composée de M. Hamilton, M. Kuijer et M. Sørensen, accompagnée de Mme Martina Silvestri du Secrétariat, s'est rendue à Sarajevo et a rencontré le Ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine (BiH), le Ministre de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH), le Ministre de la Justice de la Republika Srpska (RS), des représentants de la majorité et de l'opposition parlementaires, des représentants du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs (CSJP) et de son Secrétariat, des Associations de juges et de l'Organe de coordination des associations judiciaires, des Associations du Barreau, des représentants de la communauté internationale, ainsi que des représentants de la société civile. La Commission remercie les autorités de Bosnie-Herzégovine et le Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo pour l'excellente organisation de cette visite.

4. La Commission de Venise a adopté plusieurs avis sur le Conseil supérieur des Juges et des Procureurs en Bosnie-Herzégovine, à savoir l'avis de 2012 sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine[1], l'avis de 2014 sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs de Bosnie-Herzégovine[2] et l'avis de 2021 sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs[3]. Dans cet avis de suivi, la Commission s'appuiera sur ses recommandations précédentes sur les questions pertinentes.

5. La Commission de Venise a décidé de procéder à l'élaboration d'un avis intérimaire pour deux raisons. Premièrement, compte tenu du temps très limité dont elle dispose pour évaluer un projet de loi long et complexe, la Commission estime qu'il convient de poursuivre sa réflexion sur la question. Deuxièmement, le projet de loi n'est pas encore finalisé, puisque le dernier chapitre sur les dispositions transitoires doit encore être rédigé. En outre, lors de la visite à Sarajevo, il est apparu que plusieurs parties prenantes n'avaient pas encore pris connaissance du projet de loi et n'avaient reçu le texte que quelques jours auparavant, voire le jour même de la réunion. Dans certains cas, le texte a dû être fourni par le Secrétariat de la Commission de Venise. L'évaluation de la Commission de Venise ne peut donc avoir qu'un caractère provisoire.

6. Le présent avis intermédiaire a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Le présent avis intérimaire a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 10 et 11 juin 2024. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion des sous-commissions des institutions démocratiques et de l'Amérique latine le 20 juin 2024. Après un échange de vues avec M. Željko Bogut, secrétaire général du ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 139e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

---

[1] Commission de Venise, Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2012)014, Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine.
[2] Commission de Venise, Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine.
[3] Commission de Venise, Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2021)015, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs.

II. Contexte

8. Après l'éclatement de la Yougoslavie, la Bosnie-Herzégovine a proclamé son indépendance en 1992, ce qui a été suivi par la guerre de Bosnie. À la fin de 1995, un accord de paix (l'accord de Dayton) a été signé, dans lequel les parties ont convenu d'un seul État souverain, la Bosnie-Herzégovine, composé de deux entités, la Republika Srpska, majoritairement peuplée de Serbes, et la FBiH, majoritairement peuplée de Croates et de Bosniaques. Bien que fortement décentralisée par essence, la Bosnie-Herzégovine serait caractérisée par un gouvernement central, avec une présidence d'État tournante, une banque centrale et une cour constitutionnelle. Après la conclusion des accords de Dayton, diverses réformes institutionnelles, y compris des réformes judiciaires, ont été menées.

9. La création du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs (ci-après, le « CSJP » ou simplement le « Conseil ») doit être comprise dans ce contexte, car elle vise à contribuer à la défragmentation et à la cohérence de la politique judiciaire dans l'ensemble du pays. La création du CSJP fait suite à un accord de transfert[4] par lequel les entités ont transféré au niveau de l'État certaines compétences liées au pouvoir judiciaire. Il s'agissait d'une étape essentielle pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et consolider l'État de droit en Bosnie-Herzégovine. La loi établissant le CSJP a été adoptée par le Parlement de Bosnie-Herzégovine en 2004[5], et sa constitutionnalité a été confirmée par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine en 2009[6].

10. La loi sur le CSJP et son fonctionnement effectif ont été évalués par la Commission de Venise (et diverses autres institutions internationales) à de nombreuses reprises[7]. Dans son avis le plus récent (2021), la Commission de Venise a réitéré la nécessité d'une « révision complète du cadre juridique dans lequel le CSJP fonctionne »[8] en abordant diverses questions, à savoir

> « a) doter le CSJP d'un statut constitutionnel ; b) créer deux sous-conseils au sein du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs ; c) assurer une représentation adéquate des organes non judiciaires au sein du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs ; d) veiller à ce que les juges et les procureurs au sein du CSJP ne soient pas en mesure de se mettre en minorité les uns par rapport aux autres ; e) reconsidérer les quotas ethniques dans les élections au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs ; f) améliorer la procédure de nomination et d'évaluation des juges et des procureurs ; et g) initier d'autres réformes nécessaires pour un fonctionnement efficace et impartial du système judiciaire dans le pays (lutte contre l'arriéré, etc.). »

11. La Commission est consciente que le projet de loi actuel est étroitement lié au parcours de la Bosnie-Herzégovine dans l'Union européenne. D'emblée, la Commission souhaite rappeler

---

[4] Accord sur le transfert de certaines responsabilités des entités par la création du CSJP de Bosnie-Herzégovine, Sarajevo, 11 mars 2004.
[5] Voir le Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, loi n° 25/04 Coll. telle qu'amendée.
[6] Affaire n° U11/08.
[7] Voir Commission de Venise, CDL-AD(2012)014, *op. cit,* en particulier les paragraphes 82 et suivants ; CDL-AD(2014)008 and CDL-AD(2021)015, *op. cit*, et la référence qui y est faite à d'autres rapports d'experts, à savoir COM(2005)529, *Communication de la Commission au Conseil sur les progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine dans la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne,* Bruxelles, 21 octobre 2006 ; *Rapport d'expert sur les questions relatives à l'État de droit en Bosnie-Herzégovine* (Rapport Priebe), Bruxelles, 5 décembre 2019 ; COM(2019)261, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne*, Bruxelles, 29 mai 2019 ; SWD(2019)222, Document de travail des services de la Commission, *Rapport analytique accompagnant le document Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne,* Bruxelles, 29 mai 2019 ; et SWD(2020)350 final, Document de travail des services de la Commission, *Rapport Bosnie-Herzégovine 2020 accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions,* Bruxelles, 6 octobre 2020.
[8] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.,* para. 28.

qu'il n'entre pas dans son mandat de commenter la compatibilité du projet de loi avec le droit communautaire.

III. Analyse

A. Remarques préliminaires

12. D'une manière générale, la Commission de Venise se félicite du fait que le projet de loi actuel constitue une révision complète qu'elle avait recommandée précédemment, et elle félicite les autorités pour leurs efforts visant à rédiger le texte législatif en conformité avec les meilleures pratiques et normes européennes. Cependant, la Commission rappelle la nécessité d'effectuer d'autres réformes nécessaires pour un fonctionnement efficace et impartial du système judiciaire dans le pays[9]. Ceci est d'autant plus important que le projet de loi n'est qu'un élément d'un système plus large, dans lequel le CSJP joue un rôle clé par rapport à de nombreux autres segments du système judiciaire, régis par d'autres lois. Dans ce contexte, il est essentiel d'élaborer une stratégie pour une réforme globale du système judiciaire, en identifiant les priorités et les prochaines étapes à suivre pour améliorer l'efficacité du système de manière cohérente. Il est important que ces réformes s'enchaînent correctement[10]. Une réforme devrait, par exemple, éviter de transférer des pouvoirs supplémentaires à des parties du système judiciaire qui n'ont pas encore été réformées[11].

13. Dans ce contexte, la Commission a été informée, lors de sa visite à Sarajevo, qu'une stratégie nationale sur la réforme du système judiciaire était en cours d'élaboration. La Commission invite les autorités à examiner quelles seraient les autres actions immédiates nécessaires directement liées au projet de loi, c'est-à-dire quels autres textes législatifs devraient être harmonisés par la suite ou éventuellement en parallèle. La Commission souligne qu'il est important de réaliser cet exercice *avant* d'adopter le nouveau projet de loi. Cela permettra de résoudre un certain nombre de problèmes dans le projet de loi actuel, tels que les références dans le texte à certains organes qui n'existent pas encore (par exemple, la Cour d'appel de Bosnie-et-Herzégovine) ou la nécessité d'une coordination avec d'autres textes législatifs (par exemple, la question de l'immunité réglementée à la fois dans le projet de loi sur le CSJP et dans le projet de loi sur les juridictions)[12]. De même, il est essentiel de clarifier le statut du nouveau projet de loi par rapport à la loi actuelle et de veiller à ce que le CSJP dispose d'une base juridique claire.

14. A cet égard, la Commission rappelle que, dans ses avis précédents[13], elle a souligné à plusieurs reprises l'importance de doter le CSJP d'un statut constitutionnel, ce qui faciliterait son rôle de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine. Comme cela ne s'est pas produit à ce jour, la Commission réitère sa recommandation sur ce point.

15. En outre, alors que la loi actuelle stipule qu'elle établit le Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine (article 1.1), le nouveau projet de loi est silencieux à cet égard en ce sens

---

[9] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.* para. 28. La réforme du système judiciaire en Bosnie-Herzégovine devrait s'attaquer à plusieurs problèmes généraux tels que l'arriéré des affaires en cours, l'inefficacité du système, sa fragmentation, l'absence de garanties contre l'influence politique, etc.

[10] Commission de Venise, Ukraine, Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la loi « sur le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), adopté par la Commission de Venise à sa 124ème Session plénière en ligne (Venise, 8-9 octobre 2020), CDL-AD(2020)022, para. 80.

[11] Commission de Venise, Ukraine, Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), CDL-AD(2021)018, para. 14.

[12] Commission de Venise, Bosnie-Herzégovine, Avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2023)003, para. 23.

[13] Commission de Venise, CDL-AD(2012)014, *op. cit*. para. 84 ; CDL-AD(2014)008, *op. cit*. paras. 24 et 127.

qu'il présuppose simplement l'existence du Conseil (articles 1 et 2). Compte tenu du fait que le CSJP est une institution cruciale pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui pourrait facilement être mise en danger par l'ingérence d'autres pouvoirs publics, la Commission considère que toute disposition de la loi actuelle qui pourrait servir l'objectif de protection de l'autonomie et de l'indépendance de l'institution devrait être répétée dans le projet de loi et ne devrait pas être considérée comme implicite.

16. Le même raisonnement s'appliquerait également à l'article 1.3 de la loi actuelle, qui stipule que les dispositions de la loi sur les ministères et autres organes de l'administration de Bosnie-Herzégovine et de la loi sur l'administration de Bosnie-Herzégovine ne s'appliquent pas au (secrétariat du) Conseil supérieur de la magistrature, afin de protéger la nature *sui generis* du CSJP en tant qu'organe d'auto-administration. Le projet de loi ne contient plus cette exemption et prive *de facto* le CSJP d'une protection formelle contre l'application de ces lois, ce qui ouvre la voie à d'autres interprétations possibles. Comme l'ont remarqué plusieurs observateurs extérieurs[14], la loi sur l'administration en particulier, si elle était appliquée au CSJP, placerait l'administration des tribunaux dans une certaine mesure[15] sous le contrôle des pouvoirs exécutif et législatif de l'Etat. La Commission de Venise considère qu'il est de la plus haute importance que le Conseil et son Secrétariat soient exemptés de toute forme inappropriée de responsabilité à l'égard du pouvoir exécutif. Par conséquent, la Commission recommande de réintroduire cette disposition dans le projet de loi.

17. En outre, la Commission note que le projet de loi manque de dispositions transitoires et de clôture. En fait, la partie VI du projet de loi consacrée à cette question n'a pas encore été développée. La Commission considère que, pour évaluer l'adéquation globale du projet de loi, les autorités devraient soumettre un projet de loi complet dans tous ses éléments, car les dispositions transitoires sont une partie essentielle qui permet de réglementer la mise en œuvre effective du projet de loi. Par exemple, la question de la continuité par rapport à la loi actuelle pourrait y être abordée, de même que la coordination et l'harmonisation avec d'autres lois et de nombreux autres aspects techniques.

18. En ce qui concerne le processus législatif, la Commission a déjà noté plus haut que plusieurs parties prenantes n'avaient pas connaissance du projet de loi, ce qui implique également qu'elles n'ont pas été impliquées ou consultées au cours de la préparation du projet de loi. A cet égard, la Commission de Venise rappelle, comme elle l'a également souligné dans sa liste de contrôle sur l'Etat de droit[16], que les processus législatifs doivent être « transparents, responsables, inclusifs et démocratiques ». Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi, au moins lorsqu'ils sont soumis au Parlement, et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution[17]. Cela inclut la possibilité de participer à la conduite des affaires publiques en exerçant une influence par le biais d'un débat public et d'un dialogue avec leurs représentants ou grâce à leur capacité à s'organiser[18]. Le cas échéant, des évaluations d'impact devraient être réalisées avant l'adoption de la législation[19].

---

[14] Voir, par exemple, le rapport de l'étude commandée par l'Administration des tribunaux de Norvège sur le projet de loi de mai 2024 relatif au Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine, préparé par Pro. Hans Petter Graver, Ralph Roche et Stephen Walsh, paras. 33-41.

[15] Par exemple, l'Assemblée parlementaire serait en mesure de dissoudre le CSJP sur proposition du Conseil des ministres, les projets du CSJP pourraient être exclus du financement des donateurs, le CSJP devrait rendre compte aux organes exécutifs et législatifs de l'exercice de ses compétences, les autorités administratives devraient être consultées avant l'adoption de règlements internes, les organes administratifs du CSJP seraient subordonnés aux organes législatifs et exécutifs.

[16] Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007.

[17] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *ibid*, critère A.5.iv.

[18] Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 25 (1996), article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), para. 8.

[19] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit*, critère A.5.v.

19. La Commission recommande donc d'entamer un processus de consultation global sur le projet de loi, en donnant suffisamment de temps et d'occasions à toutes les parties prenantes concernées de faire part de leurs commentaires sur le projet de loi.

B. Champ d'application

20. Le projet de loi est composé de six parties, comprenant des dispositions générales (partie I), ainsi que des règles plus spécifiques relatives à la structure institutionnelle du Conseil et à ses membres (partie II), à la nomination des juges et des procureurs (partie III), à leur responsabilité disciplinaire (partie IV), à leur suspension et à la cessation de leurs fonctions (partie V), et à certaines dispositions transitoires et de clôture (partie VI, qui n'a pas encore été développée, comme indiqué ci-dessus).

21. L'analyse du projet de loi se concentrera sur trois sujets principaux, à savoir la composition et l'organisation du CSJP, la nomination des juges et des procureurs et leur responsabilité disciplinaire. Les dispositions relatives à la suspension et à la cessation des fonctions des juges et des procureurs seront évaluées, le cas échéant, en relation avec ces sujets.

22. Tous les aspects du projet de loi ne seront pas abordés dans le présent avis intermédiaire de suivi. La Commission de Venise se concentrera sur ce qu'elle considère comme les aspects les plus importants du projet de loi. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

C. Membres et organisation du Conseil supérieur de la magistrature

23. La partie I du projet de loi traite des membres et de l'organisation du CSJP et comprend quatre chapitres, notamment la composition et l'élection des membres (chapitre I), le mandat des membres et les conflits d'intérêts (chapitre II), les compétences du Conseil (chapitre III) et les questions opérationnelles et financières (chapitre IV). Les sous-sections suivantes suivront principalement la structure du projet de loi.

1. Composition et élection des membres du CSJP

Diversité des membres

24. L'article 5(5) du projet de loi stipule que « la composition du Conseil reflète la diversité des peuples de Bosnie-Herzégovine en termes de participation ethnique, de genre et autre ».

25. La Commission de Venise note que l'article IX(3) de la Constitution de Bosnie-Herzégovine stipule que « les fonctionnaires nommés à des postes dans les institutions de Bosnie-Herzégovine doivent être *généralement représentatifs* (italiques ajoutés) des peuples de Bosnie-Herzégovine ». Dans de précédents avis[20], la Commission a également estimé que, dans le contexte spécifique de la Bosnie-Herzégovine, il serait préférable de se référer à une représentation générale des peuples, conformément à la Constitution. La Commission convient que la composition de toute institution au niveau de l'État devrait refléter autant que possible la diversité du pays en termes de critères ethniques, de genre, linguistiques, religieux ou autres, car cette diversité renforcerait la légitimité de cette institution et la confiance du public à son égard[21]. Toutefois, la Commission estime également que la composition d'une institution clé du pouvoir judiciaire, telle que le CSJP, doit avant tout reposer sur des critères objectifs fondés sur le mérite. Comme elle l'a fait dans d'autres contextes[22], la Commission encourage les autorités

[20] Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, para.36 ; Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2023)003, *op. cit.*, para. 29.
[21] Voir à cet égard, Commission de Venise, Bosnie-Herzégovine, Avis sur le mode d'élection des juges à la cour constitutionnelle, CDL-AD(2024)015, para. 30.
[22] Commission de Venise, Liban, Avis sur le projet de loi sur la justice administrative, CDL-AD(2024)006, para. 10.

à abandonner progressivement l'approche ethnique au profit d'un système de nomination fondé sur les mérites des candidats.

26. La Commission de Venise recommande donc d'ajouter à l'article 5.5 du projet de loi une référence au fait que le CSJP, comme le pouvoir judiciaire en général, doit être globalement représentatif des peuples de Bosnie-Herzégovine, comme l'exige la Constitution de Bosnie-Herzégovine.

Normes pertinentes de la Commission de Venise

27. Compte tenu de la grande diversité des divers conseils de la magistrature, tant en ce qui concerne la conception institutionnelle que le mandat et les pouvoirs, la Commission de Venise a hésité à formuler des règles strictes et a plutôt préconisé des paramètres auxquels le législateur doit se conformer[23].

28. La Commission résume ces paramètres ci-dessous, car ils constitueront les principaux principes de référence pour la majeure partie de l'analyse qui suit :

- Un équilibre doit être trouvé entre l'indépendance judiciaire et l'autonomie, d'une part, et la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, d'autre part, afin d'éviter les effets négatifs du corporatisme au sein du pouvoir judiciaire. L'un des moyens d'atteindre cet objectif est d'établir un conseil judiciaire dont la composition est équilibrée[24].

- Un conseil judiciaire devrait avoir une forte composante judiciaire. La Commission de Venise a déclaré que *«* [d]ans tous les cas, le conseil devrait avoir une composition pluraliste avec une partie substantielle, sinon la majorité, des membres étant des juges. A l'exception des membres *ex-officio*, ces juges devraient être élus ou nommés par leurs pairs *»*[25]. Dans des avis plus récents (notamment sur la Bulgarie[26], la Serbie[27] et la France[28]), la Commission a fait référence à la norme établie à cet égard par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, à savoir que *«* pas moins de la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs à tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le respect du pluralisme au sein du pouvoir judiciaire *»*[29]. Il s'agit

[23] Voir Commission de Venise, Rapport sur les nominations judiciaires, CDL-AD(2007)028, Table ronde internationale - « Former les conseils de la magistrature pour répondre aux défis contemporains », Rome (Italie), 21-22 mars 2022, CDL-PI(2022)005, Conclusions générales.
[24] Voir par exemple, Commission de Venise, République de Moldova, CDL-AD(2018)003, Avis sur la Loi modifiant et complétant la Constitution (système judiciaire), para. 56. Voir aussi, Commission de Venise, République de Moldova, CDL-AD(2020)015, Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi no 947/1996 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature.
[25] Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, para. 32.
[26] Commission de Venise, Bulgarie, Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, CDL-AD(2015)022, para. 39 ; Bulgarie, Avis sur la loi relative au système judiciaire, CDL-AD(2017)018, para. 14 ; Bulgarie, Avis sur le projet d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire en ce qui concerne les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur, CDL-AD(2019)031, para. 69 ; et Bulgarie, Avis Intérimaire Urgent sur le projet de nouvelle Constitution, CDL-AD(2020)035, para. 44.
[27] Commission de Venise, Serbie Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnel, CDL-AD(2021)032, para. 64 ; et Serbie, Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoirs judiciaires, CDL-AD(2022)030, para. 71.
[28] Commission de Venise, France, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, CDL-AD(2023)015, paras. 23-25.
[29] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 sur l'indépendance, l'efficacité et la responsabilité des juges, paragraphe 27.

d'une norme qui a également été reflétée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« CEDH »)[30].

- Toutefois, cela ne signifie pas que la qualité d'un conseil judiciaire augmente nécessairement si ce conseil est composé exclusivement de juges. Alors que l'objectif principal de l'existence même d'un conseil de la justice est de protéger l'indépendance des juges en les isolant des pressions indues exercées par d'autres pouvoirs de l'État, le fait de n'impliquer que des juges risque de donner l'impression d'une autoprotection, d'un intérêt personnel et d'un copinage. Le corporatisme devrait être contrebalancé par la participation d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire, par exemple les avocats, les notaires, les universitaires et la société civile[31]. Cette représentation est justifiée dans la mesure où les objectifs d'un conseil judiciaire ne concernent pas seulement les intérêts des membres du corps judiciaire, mais surtout les intérêts généraux. Ces membres non judiciaires d'un conseil de la magistrature peuvent apporter une légitimité démocratique au conseil de la magistrature et une nouvelle perspective sur ce qui est nécessaire pour devenir ou être « un bon juge ». Le mérite n'est pas seulement une question de connaissances juridiques, de compétences analytiques ou d'excellence académique. Il comprend également des éléments tels que le caractère, le jugement, l'accessibilité, les compétences en matière de communication, l'efficacité dans la production de jugements, etc[32].

- La composante judiciaire d'un conseil doit représenter l'ensemble du pouvoir judiciaire. La Commission a recommandé qu'il y ait une représentation équilibrée des juges de tous les niveaux et de toutes les juridictions, ainsi qu'une diversité et une représentation aussi large que possible des sexes et des régions[33].

- Les membres non judiciaires devraient bénéficier de la même protection que les membres judiciaires, notamment en ce qui concerne l'inamovibilité et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation, ce qui constitue une condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil[34]. Toute différence de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires doit être dûment justifiée[35].

- En ce qui concerne les conseils de procureurs, les normes internationales sont rares[36]. En outre, compte tenu des différences entre le pouvoir judiciaire et le ministère public, les normes applicables aux conseils judiciaires ne sont pas nécessairement applicables *mutatis mutandis* aux conseils du ministère public. Par exemple, la Commission de Venise a précédemment recommandé que procureurs élus par leurs pairs représentent

---

[30] CourEDH, Grzęda c. Pologne [GC], requête n° 43572/18, 15 mars 2022, para. 305.
[31] Commission de Venise, CDL-AD(2018)003, *op. cit*. 56 ; CDL-AD(2014)008, *op. cit.,* paras. 30,31.
[32] Commission de Venise, Chypre, Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, CDL-AD(2021)043, paras. 50-51. Voir aussi : Liste des critères de l'Etat de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphe 82 : « Le fait de n'impliquer que des juges risque de donner l'impression d'une autoprotection, d'un intérêt personnel et d'un copinage. En ce qui concerne la composition du conseil judiciaire, la politisation et le corporatisme doivent être évités ».
[33] Commission de Venise, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, CDL-AD(2011)010, paras. 20-22 ; Pays-Bas, Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, CDL-AD(2023)029, para. 42 ; Bulgarie, Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, CDL-AD(2023)039, para. 48.
[34] CCJE, Avis n° 24 (2021), sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paras. 37 et 38.
[35] Commission de Venise, CDL-AD(2023)029, *op. cit*., paras. 55-56.
[36] Commission de Venise, Serbie, Avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des Procureurs de l'Etat de Serbie, CDL-AD(2014)029, para. 13 ; et Monténégro, Avis intérimaire sur le projet de loi sur le Ministère public du Monténégro, CDL-AD(2014)042, para. 37.

une part substantielle d'un conseil du ministère public (c'est-à-dire pas nécessairement une majorité)[37]. Les normes devraient respecter et, le cas échéant, refléter les différences d'organisation et de fonction entre les juges et les procureurs, telles que la distinction entre les systèmes de poursuites où les procureurs, comme les juges, jouissent d'une indépendance individuelle totale et ceux où les procureurs sont organisés selon des principes hiérarchiques.

Les deux modèles proposés

29. L'article 6 du projet de loi présente deux modalités alternatives. L'une est proposée par le groupe de travail qui a préparé le projet de loi, l'autre est une proposition du ministère de la justice. Dans les deux cas, le CSJP est divisé en deux départements - un département judiciaire et un département du ministère public - chacun fortement dominé par les juges et les procureurs, respectivement, élus par leurs pairs, avec seulement deux membres non professionnels, choisis par les organes politiques et partagés entre les deux départements. La différence réside principalement dans le fait qu'une modalité propose huit juges et huit procureurs, tandis que l'autre opte pour 12 juges et 10 procureurs. Cette dernière option est fondée sur le fait qu'en Bosnie-Herzégovine, les juges sont beaucoup plus nombreux que les procureurs. Cependant, le reste du projet de loi semble être construit sur la première modalité (et un certain nombre de dispositions devraient être modifiées si la seconde modalité devait prévaloir).

30. L'application de ces paramètres aux deux modalités de l'article 6 décrites ci-dessus permet de faire les observations suivantes.

31. En ce qui concerne la structure institutionnelle du CSJP, la Commission rappelle que l'existence d'un conseil commun pour les juges et les procureurs a été convenue dans l'accord de transfert et qu'il n'est donc pas possible de créer un conseil judiciaire distinct et un conseil des procureurs distinct sans renégocier cet accord[38]. Dans ce contexte, et à la lumière de ses avis précédents[39], la Commission se félicite que l'article 31 du projet de loi stipule que le CSJP sera composé d'un département judiciaire composé de juges et de membres non professionnels et d'un département du ministère public composé de procureurs et de membres non professionnels. En supposant que les compétences énumérées à l'article 53 du projet de loi concernant les juges sont exclusivement exercées par le Département judiciaire et celles concernant les procureurs par le Département des poursuites[40], cette structure institutionnelle semble appropriée.

32. Etant donné que le CSJP se compose *de facto* d'un conseil judiciaire et d'un conseil du parquet, il est presque inévitable que le conseil soit composé d'un nombre assez important de membres si l'on respecte le principe de diversité, qui est non seulement inscrit dans les précédents avis de la Commission de Venise[41], mais qui est également bien visible dans le projet de loi (articles 6 à 8 du projet de loi). Si la Commission a déclaré dans le passé qu'un conseil judiciaire, pour être efficace, ne devrait pas compter trop de membres[42], il convient également de garder à l'esprit qu'il existe une grande diversité dans la pratique des Etats à cet égard[43].

---

[37] Commission de Venise, Kosovo, Avis sur le projet d'amendements de la loi sur le Conseil des procureurs du Kosovo, CDL-AD(2021)051, para. 26.
[38] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit*., para. 13.
[39] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *ibid*, para. 13 ; CDL-AD(2012)014, *op. cit.,* para. 93.
[40] Le texte de la disposition n'est pas clair à cet égard, car les compétences sont attribuées au "Conseil" en tant que tel et non à l'un de ses départements. Voir ci-dessous la section sur les compétences du CSJP.
[41] Voir par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, *op. cit.,* para. 36 ; CDL-AD(2023)003, *op. cit.,* para. 29. [42] Commission de Venise, Bulgarie, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, CDL-PI(2020)016, para. 46.
[42] Commission de Venise, Bulgarie, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, CDL-PI(2020)016, para. 46.
[43] Voir l'Aperçu comparatif des Conseils de la magistrature en Europe, DG I - DCJ (2022)1, 14 mars 2022, p. 6, qui montre qu'il existe une grande diversité à cet égard : le conseil néerlandais compte 5 membres (voir le rapport

33. La Commission se félicite donc du fait que le projet de loi respecte le principe de diversité et veille à ce que les membres du corps judiciaire et du ministère public soient représentatifs de tous les niveaux et domaines du système judiciaire et du ministère public, ce qui est particulièrement important dans le contexte complexe du pays. Cependant, la Commission exprime sa préférence pour la modalité du nombre inférieur, qui combine la diversité et la représentation variée avec un nombre limité de membres (18 au lieu de 24, comme dans la première modalité).

34. La Commission recommande en outre, comme elle l'a fait dans le passé[44], d'établir un Conseil avec un nombre impair de membres. Les deux Départements, judiciaire et du parquet, devraient également être composés d'un nombre impair de membres, ce qui implique qu'ils devraient compter sur un nombre impair de membres non professionnels appartenant aux deux Départements.

35. En outre, la Commission a précédemment recommandé que les juges et les procureurs au sein du CSJP ne soient pas en mesure de se mettre mutuellement en minorité[45]. Bien que cela ne soit certainement pas un problème en ce qui concerne les décisions au sein des départements, la deuxième modalité (un Conseil composé de 24 membres) proposée pour la composition du CSJP peut être problématique dans la mesure où elle comporte le risque que les décisions de la plénière soient éventuellement dominées par les juges (douze juges contre dix procureurs), en fonction des votes des membres non professionnels élus au niveau politique et des majorités requises. À cet égard, la Commission note que la majorité simple semble être la règle, conformément à l'article 47, paragraphe 4, bien qu'un seuil de cinq pour chaque catégorie soit prévu à l'article 47, paragraphe 5[46]. La Commission exprime donc sa préférence pour un nombre égal de juges et de procureurs (selon la première modalité, une fois de plus).

36. En outre, lors de la visite à Sarajevo, plusieurs interlocuteurs ont suggéré que la deuxième modalité de l'article 6 créerait *de facto* de nouveaux critères régionaux favorisant une composition basée sur des lignes ethniques. La Commission n'est pas en mesure d'évaluer la véracité de ces remarques. Toutefois, la Commission souligne, comme indiqué ci-dessus, que l'accès à la fonction de membre du CSJP devrait, par principe, dépendre de critères de qualification objectifs, clairement définis dans la loi, et non de l'appartenance d'une personne à une communauté ethnique. Les procédures de nomination doivent être fondées sur le mérite, et non sur un processus qui conduirait en fait à accorder des droits spéciaux à des personnes constitutives, à l'exclusion des minorités ou des citoyens de Bosnie- Herzégovine[47].

2023 de l'UE sur l'État de droit aux Pays-Bas, p. 5), tandis que le conseil irlandais est composé de 166 juges. La plupart des pays semblent privilégier 11 membres (6 pays) ou 15 membres (6 pays). Compte tenu du contexte spécifique de la Bosnie, avoir un conseil de 18 ou 24 membres ne s'écarte donc pas trop de la moyenne européenne.

[44] Voir par exemple, « Avoir un nombre pair de membres au sein du HJC est moins habituel qu'avoir un nombre impair, ce qui est la tendance actuelle dans de nombreux États européens - il n'y en a que quelques-uns qui ont un nombre pair de membres dans leurs conseils judiciaires. [...] », Commission de Venise, Serbie, Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, CDL-AD(2018)011, para. 59.

[45] Commission de Venise, CDL-AD(2012)014, *op. cit.*, paras. 92 et 102 ; voir aussi Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, CDL-AD(2010)040, *op. cit*, para. 66.

[46] Article 47(5) : « La décision du Conseil sur toute question précédemment tranchée par le Département judiciaire ou relevant de la proposition de ce Département requiert un vote d'au moins cinq membres du Conseil parmi les juges, et un vote d'au moins cinq membres du Conseil parmi les procureurs sur toute question précédemment tranchée par le Département des poursuites ou relevant de la proposition de ce Département ».

[47] Voir ci-dessus la section sur la diversité des membres. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2024)015, *op. cit*, para. 30, et, *mutatis mutandis*, CourEDH, Zornić c. Bosnie-Herzégovine, 15/017/2014, para. 43, et Šlaku c. Bosnie-Herzégovine, 26/05/2016, para. 40.

Membres laïcs

37. En ce qui concerne les membres non professionnels, l'un est nommé par le Conseil des ministres, sur proposition du ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine (article 6.4 ou 6.5, selon le modèle choisi), tandis que l'autre est nommé par l'Assemblée parlementaire (article 6.5 ou 6.4). La première modalité précise que cela se ferait « sur proposition du Collège conjoint des deux Chambres » (article 6.5) et la note de bas de page n.3 ajoute que « les représentants du ministère de la justice de la RS et du ministère de la justice de la FBiH proposent chacun un représentant, qui sera désigné par les gouvernements et les parlements des Entités ».

38. L'article 6.6 prévoit que les deux membres non professionnels sont « choisis parmi les avocats qui ont réussi l'examen du barreau » et qui « jouissent d'une grande réputation en tant qu'experts juridiques dans le secteur public, privé ou non gouvernemental ». La formulation suggère que les membres non professionnels doivent être des avocats en exercice. Cependant, l'article 7.5 du projet de loi semble suggérer que les membres non professionnels ne doivent pas être des avocats tant qu'ils ne sont pas - ou dans certains cas, ne l'ont pas été au cours des 5 dernières années - des titulaires de fonctions exécutives, des élus ou des « titulaires de fonctions judiciaires ».

39. La Commission de Venise considère que le corporatisme dans les conseils devrait être contrebalancé par l'appartenance à d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire, par exemple les avocats, les notaires, les universitaires, les organisations de la société civile. Dans le cas des avocats qui exercent dans le domaine de la défense pénale, leur participation à la prise de décision devrait être régie par des règles appropriées en matière de conflit d'intérêts. Seule une méthode équilibrée de nomination des membres du conseil peut garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire[48]. En outre, d'un point de vue pragmatique, la Commission se demande s'il est prudent d'exclure *a fortiori,* dans un pays relativement petit, un plus grand nombre de candidats qualifiés.

40. Par conséquent, la Commission recommande d'ouvrir les membres non professionnels à d'autres professionnels du droit, et d'envisager également des professionnels non-juristes, afin de fournir l'expertise nécessaire dans divers autres domaines qui pourraient faire défaut aux juristes. Cela est d'autant plus nécessaire que le Conseil dispose de pouvoirs de budgétisation et de gestion pour l'ensemble du pouvoir judiciaire. La représentation au sein du Conseil d'autres acteurs sociaux est justifiée puisque les objectifs d'un Conseil ne concernent pas seulement les intérêts des membres du pouvoir judiciaire, mais aussi les intérêts publics. Le contrôle de la qualité et de l'impartialité de la justice est un rôle qui dépasse les intérêts d'un juge ou d'un procureur particulier. L'exercice de ce contrôle par le Conseil permettra d'accroître la confiance des citoyens dans l'administration de la justice[49].

41. Dans ce contexte, il convient de noter que la proportion de membres non professionnels dans les départements respectifs (2 sur 10) est relativement faible, et qu'elle l'est encore plus au sein du Conseil dans son ensemble (2 sur 18 ou 24 selon le modèle choisi). La Commission de Venise a précédemment déclaré que le corporatisme devrait être contrebalancé par une représentation

[48] Commission de Venise, Avis sur la Loi modifiant et complétant la Constitution (système judiciaire) de la République de Moldova, CDL-AD(2018)003, para. 56 ; Chypre, Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, CDL-AD(2021)043, para. 50 ; France, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, CDL-AD(2023)015, para. 23 ; Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, CDL-AD(2016)007, para. 82.

[49] Commission de Venise, Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2014)008, paras. 32 et 35 ; Chypre, Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, CDL-AD(2021)043, para. 51.

substantielle d'autres professionnels, y compris de la société civile[50]. Si la Commission de Venise se félicite que les juges représentent au moins la moitié des membres du Département judiciaire et que les procureurs constituent une part importante du Département des poursuites, elle recommande en même temps d'augmenter de manière significative le nombre de membres non professionnels du CSJP[51].

a. Critères d'éligibilité et d'inéligibilité des membres du CSJP

42. L'article 7 du projet de loi stipule certains critères d'éligibilité pour les membres du Conseil. Bon nombre de ces critères sont assez courants, par exemple l'exigence d'un certain niveau d'expérience professionnelle pour les membres du corps judiciaire et du ministère public (cinq ans) et l'exigence de certaines normes qualitatives pour ces membres (en termes d'évaluation de leurs performances et de leur dossier disciplinaire).

43. L'article 7, paragraphe 5, point b), stipule que les titulaires d'une fonction exécutive et les élus des organes législatifs à tous les niveaux ne peuvent pas devenir membres non professionnels du Conseil et qu'une période de réflexion de cinq ans s'applique à cet égard. La Commission de Venise a déjà fait l'éloge des mesures créant une « distance de sécurité » entre les membres non professionnels et la politique partisane[52] et se félicite de cette clause de réflexion.

44. En excluant les juges ou procureurs « qui n'ont pas accompli une période de quatre ans » à compter de la fin du mandat précédent au Conseil, l'article 7.2(e) interdit à une personne d'être élue pour un autre mandat consécutif. Bien qu'un système dans lequel deux mandats consécutifs sont autorisés présente des avantages (à savoir assurer la continuité et conserver certains membres expérimentés), cette interdiction peut être appropriée dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine et n'est en contradiction avec aucune norme internationale. La continuité peut être assurée efficacement par l'échelonnement des mandats, ce qui ne semble pas être exclu dans le projet de loi mais pourrait être rendu explicite.

45. D'autres critères d'inéligibilité *de facto* peuvent être trouvés à l'article 20, paragraphe 2, notamment l'interdiction d'exercer plus de deux mandats, à l'article 21, en prévoyant qu'une vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts soit effectuée avant l'entrée en fonction au Conseil, et à l'article 27, paragraphe 1, point b), et à l'article 29, en ce qui concerne les incompatibilités avec la fonction de membre du CSJP.

---

[50] Commission de Venise, Roumanie, Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie, CDL-AD(2002)012, para. 66. Voir également CDL-AD(2020)015, *op. cit.* para. 21 ; Roumanie, Avis sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le Statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et de la Loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, CDL-AD(2018)017 ; et CDL-AD(2018)003, *ibid.* para. 56.

[51] Voir l'évolution des normes à cet égard : Commission de Venise, Monténégro, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, CDL-AD(2011)010, paras. 20-22 ; et Monténégro, Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, CDL-AD(2012)024, paras. 20 et 21.

[52] Commission de Venise, Serbie, Avis sur les suites données à l'avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le système judiciaire (CDL-AD(2022)030), CDL-AD(2022)043, paras. 56-57, et 80 ; Monténégro - Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, CDL-AD(2022)050, para. 33. Au Monténégro, le législateur a proposé que les membres non professionnels du Conseil du procureur n'aient pas été élus ou membres du gouvernement au cours des cinq années précédant leur élection et qu'ils n'aient pas non plus été membres de partis politiques jouant un rôle de premier plan. Les conjoints, partenaires et proches parents des hommes politiques étaient également inéligibles. La Commission de Venise a commenté positivement cette proposition en notant que « les nouveaux critères d'inéligibilité créent une certaine « distance de sécurité » entre les membres non professionnels et les partis politiques, ce qui pourrait rendre le [Conseil de la magistrature] plus neutre politiquement ». Voir Commission de Venise, Monténégro, Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public, CDL-AD(2021)030, para. 29.

46. La Commission de Venise estime que ces exigences sont appropriées mais note que le projet de loi reste muet sur les condamnations pénales et recommande d'ajouter un critère explicite d'inéligibilité excluant les personnes condamnées pour des actes criminels d'une certaine nature ou d'une certaine gravité.

b. **Modalités d'élection des membres du CSJP**

47. En ce qui concerne le mode d'élection des membres du Conseil, le projet de loi fait à juste titre une distinction entre les membres du corps judiciaire et du parquet d'une part et les membres non professionnels d'autre part.

48. Les articles 10 à 18 du projet de loi concernent l'élection des juges et des procureurs membres du CSJP. Suite à un appel public (article 10), tout juge/procureur éligible peut soumettre sa candidature au comité électoral (article 14). Le comité électoral est composé de cinq membres du Conseil : dans le cas d'un membre du Conseil judiciaire, le comité est composé de quatre juges et d'un membre non professionnel ; dans le cas d'un membre du Conseil du parquet, le comité est composé de quatre procureurs et d'un membre non professionnel (article 12). Le comité électoral est responsable de l'ensemble de la procédure, à l'exception du vote proprement dit dans les différents tribunaux, ou respectivement dans les bureaux des procureurs, qui est supervisé par des conseils électoraux décentralisés (article 13). Les candidats et les juges/procureurs qui ont participé au vote ont le droit de déposer une objection sur les irrégularités de la procédure, sur laquelle le Conseil se prononcera (article 17). En cas de répétition des élections ou de remplacement d'un membre du Conseil, le Conseil peut raccourcir les délais de candidature et d'élection (article 18).

49. Cette procédure semble en général adéquate, mais, à la lumière du principe de *nemo iudex in causa sua*[53], l'article 17 devrait préciser que les membres du Conseil qui étaient également membres du comité électoral sont exclus du vote sur l'objection à la décision du comité électoral, étant donné que l'objet de l'objection (c'est-à-dire les irrégularités dans la procédure) concerne directement les (décisions prises par et le travail du) comité électoral. En outre, alors que la procédure est clairement conçue pour garantir que les décisions relatives au Département judiciaire soient autant que possible préparées par le Département judiciaire (et *vice versa* en ce qui concerne le Département du Procureur), il ne semble pas logique de confier au Conseil plénier le soin de statuer sur les objections, car cela signifie que l'objection est décidée par un organe dans lequel les juges - ou les procureurs - n'ont pas la majorité. Ce problème est aggravé si les quatre membres du comité électoral sont exclus.

50. La Commission de Venise suggère donc de réduire le nombre de juges ou de procureurs membres du comité électoral et d'exclure tous les membres de ce comité de la décision sur l'objection qui devrait alors être prise par le département concerné. En outre, le délai de trois jours prévu à l'article 17.3 pour déposer l'objection auprès de la commission électorale est plutôt court et il serait plus approprié de le porter à huit jours, comme le prévoient d'autres dispositions similaires du projet de loi.

51. En ce qui concerne l'élection des membres non professionnels du Conseil, l'article 19 prévoit que le Conseil des ministres et l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine notifient l'élection au Conseil dans un délai de 60 jours à compter de la convocation.

52. Le projet de disposition susmentionné ne précise pas les modalités de sélection, de nomination et de désignation des membres non professionnels. Il est rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que, comme pour les membres judiciaires, les membres non judiciaires d'un conseil doivent être sélectionnés selon des procédures claires et transparentes, sur la base du mérite, ce qui est essentiel pour préserver la confiance du public

[53] Principe selon lequel nul ne doit être juge dans sa propre affaire.

dans la justice et constitue une garantie supplémentaire de l'indépendance judiciaire[54]. Par conséquent, le texte devrait au moins faire référence à l'article 10.1 du projet de loi, établissant que la nomination des membres non judiciaires est précédée d'un appel public, et il devrait élaborer des critères d'éligibilité et des procédures pour les membres non judiciaires à élire.

53. En ce qui concerne le membre nommé par le Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice, la Commission de Venise rappelle que le rôle premier des conseils judiciaires est d'être des garants indépendants de l'indépendance judiciaire[55] ou, comme l'a dit la CEDH, « un rempart contre toute influence politique sur le pouvoir judiciaire »[56]. Pour atteindre cet objectif, il est important de protéger les membres du Conseil de l'influence indue du gouvernement. Garantir un pouvoir judiciaire indépendant et responsable n'est pas nécessairement toujours dans l'intérêt politique à court terme de la majorité au pouvoir. Après tout, c'est précisément cette crainte d'une ingérence politique dans le système judiciaire qui a constitué l'une des motivations initiales de la création des conseils judiciaires en tant qu'alternative à l'ancien modèle ministériel de gouvernance judiciaire. Comme garantie minimale à cet égard, la Commission de Venise a estimé que si des membres non professionnels devaient être nommés par le gouvernement, cela devrait se faire sous le contrôle du parlement[57].

54. La Commission recommande donc de stipuler à l'article 19 que le contrôle parlementaire doit être exercé sur la nomination du membre par le Conseil des ministres et les modalités de ce contrôle, en tenant compte des exigences développées ci-dessous en ce qui concerne le membre non professionnel élu par le Parlement. Il est rappelé que la Commission est d'avis que « [l]orsque des membres non professionnels sont élus par le parlement, cela devrait se faire avec le plus large consensus, en principe par un vote à la majorité qualifiée qui implique l'opposition, à l'issue d'une compétition ouverte et transparente. Des mécanismes antiblocage efficaces devraient être prévus »[58]. De tels instruments sont d'autant plus importants dans le cadre bosniaque qui exige l'engagement de bonne foi de tous les acteurs politiques concernés.

55. La Commission de Venise précise que les mécanismes antiblocage ne doivent pas permettre au Parlement de décider à la majorité simple si plusieurs tentatives ont échoué, car cela va à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'exigence d'une majorité qualifiée (la force dirigeante peut simplement attendre plusieurs tentatives infructueuses, voire saboter ces votes, et choisir ensuite qui elle souhaite sans tenir compte du tout de l'opposition). Il s'agit plutôt de supprimer la nomination par le Parlement après quelques tentatives infructueuses et de la confier à un autre organe plus neutre[59]. En outre, la Commission estime que, si le nombre de membres non professionnels devait être augmenté, comme cela est recommandé, le projet de loi devrait confier la sélection de ces membres à des organes apolitiques tels qu'un barreau.

56. La Commission de Venise observe que l'article 6(5) du projet de loi, même si ce n'est que dans la deuxième modalité proposée, précise que la nomination est faite sur proposition du Collège conjoint des deux chambres. La note de bas de page n° 3 ne contribue pas à clarifier la manière dont les entités seraient impliquées et la procédure à suivre. En tout état de cause, en

---

[54] CourEDH, Catană c. République de Moldova, 21/02/2023, requête n° 43237/13, paras. 79-82.
[55] Commission de Venise, CDL-AD(2018)003, *op. cit*, para. 56. Voir également CDL-AD(2020)015, *op. cit.*
[56] CourEDH, Grzęda c. Pologne [GC], 12/03/2022, requête n° 43572/18, para. 346.
[57] Commission de Venise, Liban, Avis sur le projet de loi sur l'indépendance des tribunaux judiciaires, CDL-AD(2022)020, para. 60.
[58] Commission de Venise, CDL-PI(2022)005, *op. cit.,* conclusions générales. Mais aussi : CDL-AD(2023)015, *op. cit.,* para. 28 ; CDL-PI(2023)018, Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise relatifs aux majorités qualifiées et aux mécanismes antiblocage dans le cadre de l'élection par le Parlement des juges de la Cour constitutionnelle, des procureurs généraux, des membres des conseils supérieurs du parquet et de la magistrature et du médiateur, section VI.
[59] Commission de Venise, CDL-AD(2013)028, Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur suprême et au Conseil judiciaire du Monténégro, para. 8.

ce qui concerne la nomination préalable par les dirigeants des entités, les considérations ci-dessus relatives à la nomination par le gouvernement sont également applicables.

c. Mandat et statut des membres du CSJP

Mandat (Cessation, révocation et suspension des membres du CSJP, articles 26 à 28)

57. L'article 25 du projet de loi prévoit que pendant leur mandat et un an après la fin de leur mandat, les membres du Conseil ne peuvent pas se porter candidats à des postes vacants dans le système judiciaire nécessitant un concours ou à certaines autres fonctions à haute visibilité[60]. La Commission de Venise, conformément à son dernier avis sur le CSJP, se félicite de cette clause de réflexion, mais considère qu'elle est excessive dans la mesure où l'interdiction s'applique aux postes vacants dans les juridictions inférieures[61]. D'autant plus qu'une telle application devrait conduire à une résiliation automatique du mandat du CSJP (art. 26 par. 1 lit. d)).

58. L'article 26 du projet de loi stipule dans quelles situations il est mis fin au mandat d'un membre du Conseil. Il n'est pas certain que la liste énumérée à l'article 26, paragraphe 1, soit exhaustive. La Commission recommande d'ajouter, comme motif distinct, le décès d'un membre ainsi qu'une référence croisée aux situations énumérées à l'article 27, paragraphe 1 (révocation).

59. L'article 26.1(f) du projet de loi fait référence à la situation dans laquelle une mesure disciplinaire a été imposée à un membre du Conseil exerçant la fonction en vertu de laquelle il/elle a été élu(e). La Commission de Venise considère que la loi devrait préciser que seule une mesure disciplinaire d'une certaine gravité peut entraîner la cessation d'un mandat. L'automaticité du mécanisme devrait également être reconsidérée. En outre, mais ce point sera abordé plus loin dans la section sur la responsabilité disciplinaire, la Commission recommande que la clause s'applique également aux situations dans lesquelles la responsabilité disciplinaire résulte du travail effectué en tant que membres du Conseil, et pas seulement en tant que juges et procureurs, et donc que les membres non professionnels soient également couverts.

60. L'article 26.1 (g) du projet de loi stipule que le mandat d'un membre du Conseil prend fin à la suite d'une condamnation pénale définitive. La Commission de Venise se félicite de cette clause mais recommande qu'elle soit limitée aux infractions pénales d'une certaine gravité.

61. De même, l'article 26.1 (e) devrait probablement faire référence à l'article 27, et non à l'article 23.

62. L'article 27.1 (a) du projet de loi fait référence à des situations dans lesquelles le membre du Conseil « porte gravement atteinte à la réputation du Conseil ». La Commission de Venise a déjà noté que ce motif de révocation (« porte gravement atteinte à la réputation du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs ») est plutôt vague et devrait être précisée afin de n'admettre la révocation qu'en cas de violation flagrante de la loi, qui devrait être interprétée de manière restrictive[62]. La Commission réitère donc sa recommandation et renvoie à d'autres recommandations similaires pour examen :

- en utilisant une « technique législative mixte », c'est-à-dire en conservant la formule globale et en l'accompagnant des exemples les plus courants d'actions qui pourraient être qualifiées de « portant gravement atteinte à la réputation du Conseil ». Ces

[60] A savoir, un poste à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ou à la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska, ou un poste de conseiller disciplinaire principal ou de conseiller disciplinaire adjoint au Bureau du conseiller disciplinaire, ou un poste de directeur ou de directeur adjoint au Secrétariat du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs (CSJP).
[61] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 32.
[62] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.,* para. 85.

exemples spécifiques couvriraient la majorité des situations et serviraient en même temps d'orientation pour le Conseil lorsqu'une formule globale serait nécessaire[63] ;

et/ou

- expliquer la disposition dans l'exposé des motifs en termes plus concrets afin de fournir des orientations supplémentaires au Conseil[64] ;

et/ou

- veiller à ce que l'application de cette disposition soit limitée aux situations dans lesquelles les actes sont intentionnels, résultent d'un abus délibéré ou, selon toute vraisemblance, d'une négligence répétée, grave ou lourde[65].

63. L'article 27.1 (b) du projet de loi fait référence aux incompatibilités. La Commission de Venise recommande d'ajouter un renvoi à l'article 29 qui est une disposition bienvenue, bien que le projet de loi doive préciser qu'une incompatibilité ne constitue pas un motif de révocation si le membre renonce à l'autre fonction qui a donné lieu à l'incompatibilité. Les membres du Conseil ne doivent pas se mettre dans une situation où leur indépendance ou leur impartialité peut être mise en doute. Cela justifie les règles sur l'incompatibilité de l'exercice d'un tel mandat avec d'autres fonctions et c'est aussi la raison pour laquelle de nombreux Etats limitent les activités politiques des personnes travaillant dans le secteur judiciaire. La Commission de Venise a déjà critiqué des dispositions qui contenaient des interdictions trop larges de participation à toute activité politique[66], mais la formulation de l'article 29 du projet de loi précise de manière adéquate que son champ d'application est limité aux situations dans lesquelles un membre du Conseil est impliqué dans la politique active d'un parti. Dans le même ordre d'idées, la Commission estime que l'article 29 devrait contenir une clause similaire à l'article 158.3 (interdiction d'être membre d'une organisation discriminatoire) et qu'elle devrait s'appliquer également aux membres du secrétariat du Conseil.

64. L'article 27, paragraphe 1, point c), du projet de loi fait référence à deux situations dans lesquelles le membre du Conseil n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions. Soit un membre du Conseil est absent (pour quelque raison que ce soit) pendant plus de trois mois, soit un membre du Conseil est incapable d'exercer ses fonctions en raison d'une maladie (mentale) pendant plus de six mois. En conséquence, le fait pour un membre de ne pas participer aux travaux du Conseil sans raison sérieuse et objective peut effectivement entraîner la cessation de son mandat (article 41.1)[67]. La Commission de Venise se félicite de cette disposition, mais invite le législateur à envisager des délais plus souples à l'issue desquels le membre du Conseil « doit » être révoqué, en particulier en ce qui concerne le deuxième point (maladie).

65. Les articles 27.2 à 27.11 et l'article 28 du projet de loi contiennent le cadre procédural concernant les critères de suspension et la procédure de cessation. Une commission spéciale de cinq membres établit les faits pertinents. La Commission de Venise recommande que la commission spéciale envisagée aux articles 27.4 et 27.5 comprenne davantage de membres non professionnels et que le projet de loi lui-même, et non le règlement intérieur (article 27.6), précise que le membre du Conseil concerné est autorisé à consulter le dossier à son encontre et à le commenter (personnellement ou par l'intermédiaire d'un représentant). La commission spéciale elle-même devrait décider de la révocation. La Commission se félicite que la décision de révocation doive contenir une « explication détaillée » et qu'elle soit soumise au contrôle de la Cour de Bosnie-Herzégovine. Ces dispositions répondent de manière adéquate aux

[63] Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, *op. cit.*, para. 108.
[64] Commission de Venise, CDL-AD(2018)028, *op. cit*, para. 49.
[65] Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, *op. cit*, para. 106.
[66] Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, *op. cit.*, paras. 56-57.
[67] Voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)030, *op. cit.*, para. 97.

recommandations précédentes[68]. Cependant, aucun recours judiciaire n'est mentionné concernant la décision du Conseil de suspendre un membre. La Commission de Venise recommande donc de prévoir un contrôle judiciaire de la décision de suspendre un membre du Conseil à l'article 28[69].

Conflit d'intérêts

66. L'article 30 du projet de loi traite des conflits d'intérêts, c'est-à-dire des situations dans lesquelles les membres du Conseil ont un intérêt privé qui influence ou peut influencer l'exercice légal, transparent, objectif et impartial de leurs fonctions au sein du Conseil, c'est-à-dire dans lesquelles l'intérêt privé nuit ou peut nuire à l'intérêt public ou à la confiance du public. La notion d'intérêt privé est définie par référence à tout avantage matériel ou immatériel pour un membre du Conseil ou pour une liste assez longue de parents ou de connaissances de celui-ci. L'article 30.4 stipule que « [l]e règlement intérieur du Conseil réglemente plus en détail les cas dans lesquels un conflit d'intérêts d'un membre du Conseil est présumé exister, ainsi que les motifs et la procédure de récusation d'un membre du Conseil ».

67. Le champ d'application de la disposition semble assez large (« peut influencer », « peut être préjudiciable », « tout avantage matériel ou immatériel »), et il pourrait être assez facile d'alléguer qu'un membre particulier est en situation de conflit d'intérêts. Dans son dernier avis sur cette question, la Commission de Venise avait déjà recommandé de rendre la définition du conflit d'intérêts plus précise, par exemple en spécifiant « peut *raisonnablement* influencer », et d'éviter de se référer au règlement intérieur pour sa réglementation[70]. La Commission réitère sa recommandation, notamment en ce qui concerne l'article 30.4, et suggère d'envisager la mise en place d'un mécanisme permettant d'établir l'existence d'un conflit, auquel les membres pourraient se référer en cas de doute.

Président et vice-présidents du HJPC

68. L'article 32.2 du projet de loi stipule que « le président et les vice-présidents n'appartiennent pas au même peuple constituant. L'un d'entre eux au plus doit être issu des rangs des Autres ». La Commission de Venise a précédemment déclaré qu' « il n'est pas approprié que le président et les vice-présidents du [CSJP] soient choisis en fonction de critères ethniques »[71]. La Commission réitère donc sa recommandation.

69. En outre, les articles 33 et 34 du projet de loi ne permettent pas aux membres non-juristes d'être élus président ou vice-président du Conseil. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission de Venise a précédemment estimé qu'une différence de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires devait être dûment justifiée[72]. Ni le projet de loi ni la note explicative n'avancent de raison spécifique pour exclure les membres laïcs de ces postes. La Commission de Venise encourage les autorités à reconsidérer l'exclusion des membres laïcs dans les articles 33 et 34.

---

[68] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, paras. 79-80 et 84 ; CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, paras. 51-56.
[69] Voir, *mutatis mutandi*, Commission de Venise, Pologne, Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, CDL-PI(2024)009, para. 41.
[70] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 33.
[71] Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, para. 47.
[72] Commission de Venise, CDL-AD(2023)029, *op. cit.*, paras. 55-56. Voir également CCJE, Avis n° 24 (2021), *op. cit.,* paras. 37 et 38.

Fonctions des membres du CSJP

70. Les articles 41 à 43 régissent les fonctions du membre. L'article 41.2 semble indiquer que le président et les deux vice-présidents sont des membres à temps plein, tandis qu'au moins un membre du corps judiciaire et un membre du parquet « peuvent travailler » à temps plein, mais cette disposition n'est pas tout à fait claire. Plus important encore, l'article 41.2 n'indique pas clairement si le président et les vice-présidents doivent ou peuvent travailler à temps plein. Leurs salaires et avantages sont définis par une loi distincte. Les membres à temps partiel n'ont donc droit qu'à des indemnités et des récompenses pour leur travail au sein du Conseil, mais la définition de ces récompenses est laissée à la discrétion du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine. La Commission de Venise recommande de rendre ces dispositions plus claires et de reconsidérer la prérogative de l'exécutif en matière d'indemnités pour les membres à temps partiel (article 43.3).

Immunité fonctionnelle des membres de l'HJPC

71. L'article 44 du projet de loi régit l'immunité fonctionnelle des membres du Conseil comme suit : « Les membres du Conseil et les membres des comités dans le cadre du Conseil ne sont pas civilement responsables des opinions exprimées ou des décisions prises dans le cadre de leurs fonctions officielles ». La Commission de Venise a déjà déclaré dans un précédent avis sur la Bosnie-Herzégovine que la notion d'« immunité » devrait inclure la protection contre la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire[73], et a estimé qu' « il convient de mentionner que l'immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions d'un juge fait partie intégrante du concept plus large d'*indépendance judiciaire*[74]. Toutefois, cette immunité est limitée à l'immunité de poursuites pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions des juges et ne peut pas s'étendre aux crimes intentionnels (par exemple, l'acceptation de pots-de-vin) [75]. Par conséquent, la simple interprétation de la loi, l'évaluation des faits ou l'appréciation des preuves effectuées par les juges pour trancher les affaires ne devraient pas donner lieu à une responsabilité civile, pénale ou disciplinaire, même en cas de négligence ordinaire. Seules les défaillances commises intentionnellement, avec un abus délibéré ou, sans doute, avec une négligence répétée ou grave, devraient donner lieu à des sanctions disciplinaires, à une responsabilité pénale ou à une responsabilité civile[76]. »[77]

72. La Commission de Venise réitère donc sa recommandation de développer davantage le concept d' « immunité ».

Droit d'abstention

73. L'article 46 prévoit que, lors de la procédure de vote, les membres du Conseil ne peuvent pas s'abstenir. La disposition ne précise pas ce qui se passerait si un membre refusait de voter et si cela équivaudrait à une action qui « porte gravement atteinte à la réputation du Conseil », ce qui pourrait entraîner la révocation. Si la Commission comprend que cette disposition répond à un besoin pragmatique d'assurer la participation active de tous les membres et d'éviter les situations de blocage, elle note également que le Conseil est appelé à se prononcer sur de nombreuses questions hautement spécialisées et techniques et qu'une telle interdiction générale de s'abstenir pourrait ne pas être appropriée et même être préjudiciable si les membres étaient obligés de voter sur des questions pour lesquelles ils ne sont pas compétents. La Commission recommande donc de réexaminer l'opportunité de cette disposition (éventuellement en

[73] Commission de Venise, CDL-AD(2023)003, *op. cit*., para. 55.
[74] Commission de Venise, République de Moldova, Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle sur la responsabilité pénale des juges, CDL-AD(2017)002, para. 9.
[75] Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, *op. cit.,* para. 61.
[76] Commission de Venise, CDL-AD(2017)002, *op. cit.,* para. 27.
[77] Commission de Venise, CDL-AD(2023)003, *op. cit*., para. 56.

définissant les questions sur lesquelles il est obligatoire de voter) et de préciser quelles seraient les conséquences du non-respect de cette disposition.

2. Mandat du CSJP (compétences), méthodes de travail et questions financières

74. Les compétences du Conseil sont énumérées à l'article 53, sans qu'il soit possible de distinguer quelles compétences sont exercées par quels organes du Conseil (assemblée plénière, services, comités, etc.). En vertu de l'article 47.2, toutes les questions que le projet de loi ne délègue pas aux départements, aux organes disciplinaires ou aux comités d'évaluation sont tranchées en séance plénière. Dans un souci de clarté, la Commission de Venise recommande de répartir la liste des compétences figurant à l'article 53 entre les formations et organes respectifs du Conseil. En outre, l'article 47.5 devrait être clarifié afin de garantir que l'expression « toute question » ne soit pas interprétée de manière à permettre à la plénière de réexaminer de manière substantielle toute décision prise par un département. Conformément à l'art. 47(2), l'assemblée plénière ne devrait pas être simplement une instance d'appel pour les décisions des départements.

75. L'article 53 du projet de loi énumère les compétences du Conseil, dont les plus importantes sont les décisions relatives aux nominations, aux affectations temporaires, aux incompatibilités, à la suspension et à la cessation du mandat des juges et des procureurs, au traitement des plaintes, à la discipline judiciaire et aux déclarations de patrimoine, à la fixation de normes pour l'évaluation des performances et les questions éthiques, à la supervision de la formation professionnelle et à l'élaboration de propositions de budget annuel. Nombre de ces compétences sont assez courantes dans la pratique européenne. En outre, les compétences comprennent des questions liées à l'efficacité et à la bonne administration de la justice tout en respectant les compétences de décision judiciaire substantielle des juges et des procureurs dans les affaires en cours.

76. En supposant que les compétences énumérées à l'article 53 du projet de loi en ce qui concerne les juges soient exclusivement exercées par le Département judiciaire, cette conception institutionnelle semble globalement adéquate. Toutefois, conformément au principe *nemo iudex in causa sua,* la Commission de Venise recommande de réattribuer à une juridiction, par exemple la Cour de Bosnie-Herzégovine (comme c'est le cas à l'article 27.9), la compétence de statuer sur les « objections dans les procédures de nomination des juges et des procureurs » (voir l'article 53(c)). La Commission de Venise rappelle sa recommandation précédente selon laquelle « toutes les décisions de fond adoptées par le CSJP doivent être motivées et soumises à un contrôle juridictionnel en vertu de la *loi sur les litiges administratifs de Bosnie Herzégovine* »[78].

a. Méthodes de travail du CSJP

77. Les articles 46 à 52 du projet de loi décrivent le fonctionnement du Conseil, de ses départements, sous-conseils et autres organes et comités. Au sein de la plénière de 18 membres (en supposant que ce modèle soit retenu), le quorum est de 13 membres et les décisions sont prises « à la majorité des voix de tous les membres du Conseil », sauf disposition contraire de la loi (article 47, paragraphes 3 et 4). Dans un département, le quorum est de sept membres, et les décisions sont prises à la majorité absolue, avec au moins cinq membres qui sont des juges, ou respectivement des procureurs, votant en faveur de la décision. En cas d'égalité des voix, la voix du président ou du vice-président est prépondérante. (Article 48).

78. La Commission de Venise a déjà attiré l'attention sur la nécessité d'assurer le fonctionnement *efficace* d'un conseil des juges et des procureurs dans la pratique. A cet égard, les règles relatives au vote au sein du conseil sont importantes. La Commission a déclaré à propos de la

[78] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.,* para. 89(d).

Serbie : « ce quorum élevé et la super-majorité augmentent le risque de blocages dans le travail du HJC »[79] et « le quorum élevé [...] peut empêcher le CSM de fonctionner efficacement »[80]. En particulier, en ce qui concerne les nominations judiciaires, le blocage d'un conseil judiciaire peut être très problématique. « La tâche du Conseil consistant à pourvoir ces postes [judiciaires] vacants sera [...] cruciale [...]. Un blocage des travaux du Conseil (en raison du quorum assez élevé pour que le Conseil puisse prendre des décisions [...]) serait donc très problématique pour le fonctionnement continu du système judiciaire »[81].

79. La Commission de Venise reconnaît que les dispositions pertinentes du projet de loi ne soulèvent pas de problèmes particuliers en ce qui concerne les blocages du Conseil. Toutefois, l'exigence selon laquelle au moins cinq juges (ou procureurs) doivent être en faveur d'une décision réduit (ou neutralise en fait) l'influence des membres non professionnels. La Commission recommande donc de modifier cette disposition en incluant les membres non professionnels dans le seuil.

80. Tout aussi pertinent à cet égard est l'article 55 du projet de loi qui garantit que le Conseil a accès aux informations pertinentes pour mener à bien ses tâches (et que d'autres ont l'obligation de fournir ces informations). Il serait toutefois souhaitable de stipuler explicitement que l'applicabilité de cette disposition ne s'étend pas aux documents et dossiers relatifs à des affaires judiciaires en cours.

81. En outre, la Commission se rend compte que la structure du Conseil est devenue très complexe et à plusieurs niveaux[82], et qu'il pourrait être opportun de réfléchir à une éventuelle simplification de tous ces organes.

82. Une autre question générale concerne le besoin de transparence (du processus de prise de décision) d'un conseil judiciaire ou d'un conseil du ministère public, surtout si l'on tient compte du fait que les « utilisateurs » du système judiciaire attendent aujourd'hui davantage à cet égard. Il s'agit non seulement de l'arène politique, dont la rhétorique est parfois très critique à l'égard du pouvoir judiciaire, mais aussi du grand public, dont la confiance dans l'intégrité des membres du pouvoir judiciaire est parfois très faible. L'amélioration de la transparence est devenue une priorité essentielle en ce qui concerne le fonctionnement des différentes institutions de l'État.

83. L'article 5.6 du projet de loi, qui stipule que les travaux du Conseil sont publics et que toute personne a le droit d'accéder à l'information conformément à la législation nationale, est très bienvenu à cet égard.

84. La Commission de Venise a également souligné précédemment l'importance d'inclure des *éléments de procès équitable* dans les méthodes de travail d'un conseil (judiciaire) (au niveau législatif)[83]. Ces éléments sont particulièrement importants en ce qui concerne les procédures disciplinaires (voir ci-dessous), mais certaines normes s'appliquent plus généralement : procédures claires et préétablies, accès (en temps utile) à l'information, possibilités adéquates de soumettre des informations, possibilité de réexamen des décisions d'un conseil, etc. Le projet

[79] Commission de Venise, CDL-AD(2022)030, *op. cit.,* para. 89.
[80] Commission de Venise, Serbie, Avis sur les suites donnees à l'avis sur trois projets de loi mettant en oeuvre les amendments constitutionnels sur le système judiciaire (CDL-AD(2022)030), CDL-AD(2022)043, para. 68.
[81] Commission de Venise, CDL-AD(2022)030, *op. cit*., para. 90.
[82] La loi a introduit une nouvelle strate bienvenue dans la structure organisationnelle (les départements pour les juges et les procureurs), mais n'a supprimé aucune des autres strates, ce qui fait que le CSJP est excessivement complexe, avec différents sous-conseils pour la nomination, des comités des départements, et différents comités avec la participation extérieure de juges et de procureurs pour les procédures disciplinaires et la révocation des membres du Conseil.
[83] Par exemple, Commission de Venise, Pologne, CDL-PI(2024)009, Avis urgent conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des Droits humains et de l'État de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil national de la magistrature de la Pologne, paras. 18-20 ; CDL-AD(2023)015, *op. cit*, para. 62.

de loi contient de tels éléments, mais ils sont dispersés dans le texte et il est souhaitable de les codifier de manière plus claire et plus systématique.

b. Questions opérationnelles et financières

85. Le Conseil aura un large éventail de tâches, y compris de nombreuses tâches administratives pour lesquelles peu de juges et de procureurs sont équipés de par leur formation. En voici quelques exemples : « conseiller les tribunaux et les parquets sur les techniques et procédures budgétaires, administratives et de gestion appropriées et efficaces » (article 53(u)), « initier, superviser et coordonner des projets liés à l'amélioration de tous les aspects de l'administration des tribunaux et des parquets » (article 53(z)) et faire des propositions relatives aux budgets, à l'analyse statistique et aux technologies de l'information (article 53(n), (o), (p), (r) et (s) du projet de loi). La Commission de Venise se demande si chaque membre d'un organe composé principalement de juges et de procureurs élus est susceptible d'être toujours bien qualifié pour accomplir ces tâches. Les membres non professionnels, en nombre plus important, pourraient jouer un rôle pertinent dans le traitement de cette question[84].

86. La Commission note également que les compétences du Conseil en matière budgétaire pour l'ensemble du pouvoir judiciaire ne sont pas suffisamment détaillées. Lors des réunions à Sarajevo, plusieurs interlocuteurs ont souligné le manque de compétences et de pouvoirs du CSJP en la matière. La Commission de Venise se fait l'écho des conclusions du rapport de la Commission européenne de 2023, selon lesquelles « les compétences du CSJP en matière de planification budgétaire et d'allocation de fonds pour l'ensemble des tribunaux et des bureaux des procureurs du pays devraient être renforcées »[85].

87. En outre, le Conseil sera assisté d'un secrétariat (article 56), dirigé par un directeur et un directeur adjoint qui « superviseront la préparation des sessions et la mise en œuvre des décisions du Conseil et des services » (article 57.3) et auront le droit d'assister à toutes les réunions du Conseil en tant que participants sans droit de vote et d'exprimer leur opinion sur toutes les questions inscrites à l'ordre du jour (article 57.4). Les fonctions du secrétariat comprennent la rédaction des décisions à rendre par le Conseil (article 56.2).

88. La Commission de Venise considère que le projet de loi établit un équilibre raisonnable des pouvoirs entre le Conseil (et son Président) et le Secrétariat (et son Directeur). Elle estime également que la possibilité pour le Conseil de révoquer le directeur et le directeur adjoint (article 58(4)) devrait être limitée à des cas spécifiques de mauvaise conduite.

89. L'article 61 du projet de loi stipule que le Conseil lui-même propose un projet de budget conformément aux dispositions de la loi sur le financement des institutions de Bosnie-Herzégovine.

90. En ce qui concerne d'autres pays, la Commission de Venise a recommandé par le passé « d'inscrire l'autonomie budgétaire du [conseil judiciaire et du ministère public] au niveau constitutionnel »[86]. Il est rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'existence de garanties contre les pressions extérieures sur les décisions en matière budgétaire est un élément de l'indépendance judiciaire[87].

---

[84] Voir par exemple, aux Pays-Bas, Commission de Venise, CDL-AD(2023)029, *op. cit.,* para. 41.
[85] Rapport d'avancement de la Commission européenne pour la Bosnie-Herzégovine, 8.11.2023, SWD(2023) 691 final, p. 9.
[86] Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, *op. cit*., para. 111.
[87] CourEDH, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 2014, requêtes n. 7819/77 et 7878/77, para. 78 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit*, para. 75.

91. La Commission note que le projet de loi reste largement silencieux sur cette question qui affecte inévitablement l'indépendance du CSJP[88]. Elle considère donc que l'autonomie budgétaire devrait être réglementée de manière plus détaillée dans le projet de loi, en confiant au Conseil le pouvoir d'élaborer son budget. Pour que le Conseil soit réellement indépendant, il doit être autorisé à élaborer son propre projet de budget, qui devrait être soumis à l'Assemblée parlementaire. Bien que le ministère des finances et le ministère de la justice doivent être consultés et impliqués dans les négociations, avec la possibilité de soumettre des objections au projet de budget du Conseil, le dernier mot doit rester entre les mains du Parlement.

D. Nomination et inamovibilité des juges et des procureurs

92. La partie III du projet de loi se compose de neuf chapitres traitant de la nomination des juges et des procureurs. Les sections suivantes se concentrent sur les critères de nomination et d'(in)éligibilité des juges et des procureurs (articles 63 à 127), leur évaluation (articles 128 à 144), les déclarations de patrimoine (articles 162 à 173), l'affectation et le transfert des juges et des procureurs (articles 145 à 149), et leur statut en termes d'inamovibilité, d'immunité et d'incompatibilités (articles 155 à 161).

1. Procédure de nomination et critères d'(in)éligibilité

93. Il existe une grande variété de méthodes de nomination des juges dans les ordres juridiques nationaux, de sorte qu'il n'y a pas de « modèle » unique qui respecterait idéalement le principe de la séparation des pouvoirs et garantirait la pleine indépendance du pouvoir judiciaire. La culture et les traditions juridiques développées dans un pays au fil du temps jouent également un rôle important[89].

94. Quel que soit le modèle choisi, la nomination des juges doit être un processus fondé sur le mérite. Il est juste de dire que les normes internationales sont plus favorables à une dépolitisation poussée du processus. Les considérations politiques ne devraient pas prévaloir sur les mérites objectifs d'un candidat[90]. Il est donc positif que le projet de loi introduise un système dans lequel le Conseil joue un rôle central en ce qui concerne l'accès à la magistrature, les procédures de concours internes et les transferts[91].

95. En ce qui concerne l'accès à la magistrature, l'article 65 du projet de loi décrit les critères d'éligibilité de base. Ces critères sont assez courants dans d'autres systèmes juridiques : citoyenneté, qualifications, absence de condamnations pénales, etc. Une fois par an, le Conseil annoncera un concours public, qui sera publié sur le site web du Conseil (article 93). L'article 95 du projet de loi décrit les différentes phases ; les concours se composent d'un examen d'entrée (article 97), d'une épreuve écrite (article 98) et d'un entretien mené par le jury d'entretien décrit à l'article 81 (article 99). Le projet de loi prévoit explicitement que les deux premières phases se dérouleront de manière anonyme, ce qui est une bonne chose. Des points seront attribués au candidat pour ces trois phases du concours. Le projet de loi ne prévoit pas de mécanisme de

---

[88] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *ibid*, para. 75.
[89] Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, *op. cit*., para. 32 ; et CDL-AD(2023)015, *op. cit*, para. 32.
[90] Commission de Venise, CDL-AD(2023)015, *ibid*, para. 32 ; CDL-AD(2021)032, *ibid*, para. 32 ; CDL-AD(2018)028, *op. cit*, para. 43. Selon la liste de critères sur l'état de droit de 2016, « Il est important que la nomination et la promotion des juges ne se fondent pas sur des considérations politiques ou personnelles, et il convient de surveiller constamment le système pour s'assurer qu'il en est bien ainsi », tandis que « donner un rôle à l'exécutif [dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges] n'est admissible que dans les pays où ce pouvoir est endigué par une culture et des traditions juridiques consolidées au fil du temps. L'implication du Parlement fait courir un risque de politisation », CDL-AD(2016)007, paras. 79, 81-82. Voir également CCJE, Magna Carta des juges, 17/11/2010, para. 5, CCPE, Avis n° 13 (2018) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, 23/11/2018, para. 24, et Recommandation iii.
[91] Voir également CDL-AD(2023)015, France, Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en matière de nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, para. 18 ; Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, para. 32.

notation détaillé, qui sera réglé dans le « Livre des règles de nomination ». Toutefois, le projet de loi lui-même (article 96) énumère les critères d'évaluation des candidats en général.

96. En vertu de la CM/Rec(2010)12, de la Magna Carta des juges 2010 et de l'Avis n° 1(2001) du CCJE, les autorités chargées de procéder aux nominations et de donner des conseils en la matière devraient introduire, publier et mettre en œuvre des critères d'éligibilité objectifs et non discriminatoires, dans le but de garantir que la sélection, la nomination et la carrière des juges sont fondées sur le mérite en tenant compte des qualifications, des compétences et de la capacité requises pour statuer sur des affaires en appliquant la loi dans le respect de la dignité humaine[92]. Les critères mentionnés dans le projet de loi semblent répondre à ces critères.

97. L'article 71 du projet de loi stipule explicitement que le mandat du Conseil en ce qui concerne les nominations judiciaires sera exécuté dans le respect de l'égalité (des sexes) et de la représentation équitable des peuples constitutifs. La Commission de Venise rappelle ses considérations précédentes[93] selon lesquelles, dans le contexte spécifique de la Bosnie-Herzégovine, il serait préférable de se référer à une représentation générale des peuples, conformément à la Constitution. La Commission est également d'avis que les tribunaux devraient refléter autant que possible la diversité du pays en termes de critères ethniques, de genre, linguistiques, religieux ou autres, car cette diversité renforcerait la légitimité des tribunaux et la confiance du public à leur égard. Toutefois, par principe, l'accès à la magistrature devrait, avant tout, dépendre de critères de qualification objectifs, clairement définis par la loi. La fonction de juge ne devrait pas dépendre de l'appartenance d'une personne à une communauté ethnique, ce qui conduirait en fait en premier lieu à accorder des droits spéciaux à des peuples constitutifs à l'exclusion des minorités ou des citoyens de Bosnie-Herzégovine (ainsi qu'à accorder des droits spéciaux à certains peuples constitutifs sur certaines parties du territoire de Bosnie-Herzégovine à l'exclusion d'autres peuples constitutifs et d'autres personnes)[94].

98. Le Département judiciaire (pour les candidats juges) ou le Département des poursuites (pour les candidats procureurs) établit ensuite la liste des candidats retenus (article 101). Lorsqu'un candidat figure sur la liste, il n'est pas tenu de repasser les épreuves pendant les trois années suivantes. Tous les trois mois, le département judiciaire ou le département des poursuites annonce une liste de postes concrètement vacants, à la suite de quoi les candidats retenus peuvent postuler à ces postes (article 102).

99. Les candidats seront ensuite classés par les sous-conseils compétents pour la désignation des candidats. La composition de ces sous-conseils est décrite aux articles 79 et 80. Il suffit ici de dire que seuls (certains) membres du Conseil peuvent faire partie de ces sous-conseils. Une certaine simplification de la composition de ces sous-conseils pourrait être recherchée, comme indiqué ci-dessus. Les nominations spécifiques par les sous-conseils sont motivées et tiennent compte des résultats obtenus par le candidat lors du concours public, des préférences du candidat et des considérations relatives à la représentation des sexes et des ethnies. S'il est positif que le projet de loi précise que les préférences des candidats les mieux classés ont plus de poids que les préférences des candidats moins bien classés (article 103.4), la Commission réitère sa recommandation précédente selon laquelle le pouvoir judiciaire ne devrait pas être organisé en fonction de critères ethniques et la composition multiethnique du pouvoir judiciaire

[92] Voir Recommandation CM/Rec(2010)12 §44 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; Avis n° 1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'inamovibilité des juges, para. 25 ; Magna Carta des juges 2010, section sur les garanties d'indépendance, para. 5. Voir également l'Avis n° 21 (2018) du CCJE, Prévenir la corruption des juges, para. 24 ; Commission de Venise, Fédération de Russie, Avis intérimaire sur les amendements constitutionnels et la procédure pour leur adoption, CDL-AD(2021)005, para. 143 ; Commission de Venise, CDL-AD(2010)004), *op. cit.*, para. 24.
[93] Voir la section sur la composition ci-dessus.
[94] Voir, *mutatis mutandis*, CourEDH, Zornić c. Bosnie-Herzégovine, requête n° 3681/06, 15 juillet 2014, para. 43, Šlaku c. Bosnie-Herzégovine, requête n° 56666/12, 26 mai 2016, para 40.

devrait suffire en soi à garantir la confiance du public[95]. Le classement basé sur les résultats obtenus par le candidat lors du concours public ne devrait pas être rendu superflu par des changements de dernière minute inspirés par des considérations ethniques. La décision finale sera ensuite prise par le département compétent (article 104).

100. Le projet de loi prévoit un contrôle des décisions relatives à la nomination. Tout d'abord, un candidat peut introduire une objection alléguant une irrégularité dans la procédure, qui sera tranchée par le service compétent (article 77), mais le projet de loi prévoit également un contrôle juridictionnel par la Cour d'appel de Bosnie-Herzégovine (article 78). Si la Cour estime que la plainte est fondée, elle peut renvoyer l'affaire au Conseil pour qu'il prenne une nouvelle décision. Il est positif que le projet de loi garantisse le droit de faire appel à une cour de justice, comme la Commission l'a recommandé dans l'avis de 2014[96], et que le contrôle juridictionnel respecte les pouvoirs du Conseil de cette manière (et ne confie pas, par exemple, à la Cour le soin de prendre une nouvelle décision à la place du Conseil). Toutefois, comme indiqué ci-dessus, la Cour d'appel de Bosnie-Herzégovine n'a pas encore été créée, c'est pourquoi la Commission souligne une fois de plus la nécessité d'harmoniser et d'échelonner les réformes.

101. Avant qu'un candidat élu puisse prendre ses fonctions de juge ou de procureur, il doit soumettre avec succès une déclaration de patrimoine (article 74 - déclaration expliquée plus en détail aux articles 162 et suivants). Une fois qu'une personne entre en fonction, elle bénéficie de l'inamovibilité. Les juges et les procureurs sont nommés pour un mandat illimité. Leur mandat ne prend fin qu'en cas de décès, de démission, d'atteinte de l'âge de la retraite obligatoire, de perte définitive de l'aptitude à exercer les fonctions, de condamnation pour un délit pénal pour lequel la loi prévoit une peine d'emprisonnement ou de révocation pour les raisons établies par cette loi (article 68).

102. La procédure de candidature d'un juge à un autre poste au sein du pouvoir judiciaire est - en substance - assez similaire. Le projet de loi contient toutefois certaines dispositions spécifiques, telles que l'article 69 (énumérant les situations dans lesquelles les candidatures ne seront pas prises en considération, par exemple si une mesure disciplinaire est applicable au candidat ou si un candidat souhaite postuler auprès d'une juridiction dans laquelle son parent par le sang exerce des fonctions), l'article 83 (critères pour les transferts), l'article 88 (critères pour la procédure de concours interne), les articles 105 et suivants (vacances dans certaines juridictions supérieures), les articles 111 et suivants (nomination des présidents de juridiction avec un accent particulier sur l'évaluation des capacités de gestion du candidat), les articles 123 et suivants (cours constitutionnelles), et les articles 125 et suivants (juges non professionnels).

103. D'une manière générale, ce cadre est satisfaisant. Toutefois, il est recommandé de :

- faire référence à une représentation *générale* des peuples dans les articles 71 et 103.4, en évitant de faire dépendre la nomination des juges et des procureurs de l'appartenance d'un candidat à une communauté ethnique ;

- préciser à l'article 124.1(c) les critères de sélection du juge à proposer pour la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska et à nommer pour la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Le projet de loi stipule que le Conseil prendra en compte « d'autres informations que le Conseil considère comme pertinentes pour l'aptitude du candidat à travailler en tant que juge de la cour constitutionnelle concernée ». Cette formule est excessivement vague et ne fournit aucune indication aux candidats sur la manière dont cette disposition sera appliquée en pratique ;

[95] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 71.
[96] Commission de Venise, CDL-AD(2012)014, *op. cit.*, para. 97.

- reconsidérer l'article 124.2 qui prévoit que le candidat doit être un(e) professeur(e) (assistant(e)) enseignant « le droit constitutionnel, le droit international, le droit pénal ou le droit de la procédure pénale, le droit civil ou le droit de la procédure civile, le droit administratif, le droit économique ou le droit de la famille ». La liste étant presque exhaustive, elle ne fournit que peu d'indications (auquel cas l'énumération des différents domaines pourrait être supprimée) ou exclut certains domaines du droit sans justification ;

- de même que les commentaires précédents sur l'article 26.1(f) et (g)[97], l'exigence de nomination de juges non professionnels à l'article 125.1(e) devrait être limitée aux infractions pénales d'une certaine gravité (c'est-à-dire excluant les délits routiers, etc.).

2. Évaluation des juges et des procureurs

104. En vertu de l'article 130, les juges et les procureurs seront évalués tous les trois ans, ce que la Commission de Venise considère comme un intervalle de temps approprié. De nombreux Etats ont introduit de nouveaux mécanismes pour garantir l'intégrité des juges et contrôler la qualité de leur travail. La Commission a adopté une approche nuancée à l'égard de ces mesures. L'autorité du pouvoir judiciaire ne peut être maintenue que si : (a) le système juridique met en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats ne sont pas nommés juges ou procureurs s'ils ne possèdent pas les compétences requises ou ne répondent pas aux normes d'intégrité les plus élevées ; et (b) le système judiciaire et le ministère public sont nettoyés de ceux qui sont jugés incompétents, corrompus ou liés à la criminalité organisée[98]. Cela est non seulement essentiel compte tenu du rôle que ces institutions jouent dans un État de droit, mais aussi parce qu'un juge - une fois nommé à vie - est en principe inamovible, sauf pour des motifs de révocation limités[99]. La Commission ne s'oppose donc pas, en principe, à l'évaluation des performances des magistrats telle qu'elle est prévue dans le projet de loi.

105. La Commission se félicite que le projet de loi souligne que l'objectif de ces évaluations est d'améliorer la qualité du système judiciaire, d'identifier les besoins de formation et de renforcer la confiance du public (article 128). L'objectif n'est donc pas de « punir » les magistrats ou d'exercer un contrôle excessif sur leur travail de fond.

106. La Commission se félicite également que le projet de loi lui-même décrive certaines caractéristiques essentielles de la procédure à suivre, à savoir l'implication du magistrat concerné dans le processus, sa possibilité de prendre connaissance de tous les documents utilisés dans la procédure d'évaluation et la possibilité de les commenter, le fait que la décision sera motivée et la possibilité d'un contrôle juridictionnel (articles 141 et 142).

107. Les articles 137 à 139 du projet de loi codifient les principaux critères utilisés pour l'évaluation, ce qui est une bonne chose. Le projet de loi fait notamment référence à la « quantité de performance » (article 138.1(a)). La Commission de Venise a précédemment déclaré qu'il était raisonnable d'utiliser le nombre d'affaires comme l'un des indicateurs du

[97] Voir la section ci-dessus sur le statut et la sécurité du mandat des membres du Conseil.
[98] Voir Commission de Venise, Albanie, Avis final sur les projets d'amendements constitutionnels révisés sur le pouvoir judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, CDL-AD(2016)009, para. 52 : « de telles mesures sont non seulement justifiées mais nécessaires [...] pour se protéger du fléau de la corruption qui, s'il n'est pas pris en compte, pourrait complètement détruire son système judiciaire ».
[99] Commission de Venise, Albanie, Avis sur les projets d'amendements constitutionnels permettant le contrôle des personnalités politiques, CDL-AD(2018)034, para. 48 : « La branche judiciaire du gouvernement présente diverses spécificités (les juges sont généralement nommés à vie, ils doivent être indépendants et impartiaux, ils ne sont pas directement responsables devant les autres branches du gouvernement, leur position ne peut être contestée par l'électorat lors des élections générales, leurs décisions ne peuvent être annulées par quiconque en dehors du système judiciaire, etc.) qui justifient un traitement différencié ».

professionnalisme[100]. Toutefois, l'application de ce critère doit tenir compte de la situation réelle du magistrat dans la pratique[101]. De nombreux facteurs peuvent affecter le « rendement » d'un juge ou d'un procureur sans rapport avec son professionnalisme. La loi fait également référence à la « qualité statistique des décisions » (article 138.1(b)). La Commission a déjà exprimé ses préoccupations concernant les évaluations professionnelles qui reposent fortement sur le taux d'annulation des décisions[102]. Cela ne signifie pas que le nombre de revirements (pour les juges) n'est pas du tout pertinent, mais le seuil doit être fixé à un niveau particulièrement élevé[103], pour devenir un facteur dans le résultat de l'évaluation - sinon, le risque est de produire un corps judiciaire très timide[104]. Dans le cas des procureurs, compter le nombre de poursuites « réussies » comme mesure de la qualité du travail devrait être inadmissible car cela encourage les procureurs à prendre ce qui pourrait être la mauvaise décision de poursuivre et cela les pénalise pour les décisions de ne pas poursuivre qui pourraient être l'approche correcte. En outre, cela équivaut à une ingérence dans l'indépendance professionnelle.

108. Une autre solution consisterait à ne pas examiner le ratio des revirements (ou des poursuites réussies), mais à se concentrer sur la jurisprudence créée ou développée par les décisions prises par le juge (ou les arguments soulevés par les procureurs) et sur la gravité des erreurs (ou des incohérences) qu'il ou elle a commises. Une analyse juridique manifestement fallacieuse ou une appréciation irrationnelle des faits dans une affaire particulière peut en dire plus sur le professionnalisme d'un juge (ou d'un procureur) que le *ratio* moyen des annulations (ou des poursuites réussies). Mais un tel système a aussi ses limites. Il nécessitera un examen approfondi des jugements et des poursuites, ce qui prendra plus de temps et sera inévitablement plus subjectif. Ce qui est plus important dans un tel système, c'est qu'il faut avoir confiance dans le professionnalisme et l'impartialité des évaluateurs. Il est important que le modèle choisi ne pénalise pas les juges pour l'exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire, même lorsque leurs décisions sont annulées en appel[105]. Le projet de loi devrait donc préciser davantage la manière dont les critères susmentionnés devraient être interprétés et appliqués.

109. L'article 140 du projet de loi stipule quelles sources d'information peuvent être utilisées au cours des procédures d'évaluation. Il est positif que le projet de loi stipule que les informations doivent être « objectives et pertinentes ». Cependant, la Commission est préoccupée par la formulation excessivement large de l'article 140.1(c) : « Tous les autres documents et avis qui contiennent des informations objectives et pertinentes sur le travail, les activités professionnelles et les caractéristiques personnelles du titulaire d'une fonction judiciaire ». En outre, la référence à « tous les autres documents » donne un accès illimité aux informations pendant la procédure d'évaluation, ce qui ne semble pas proportionné. Il semble donc souhaitable de reformuler cette disposition afin de la rendre plus claire et plus précise.

---

[100] Commission de Venise, Kazakhstan, Avis sur le document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, CDL-AD(2018)032, para. 85.
[101] Commission de Venise, Macédoine du Nord, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de «L'Ex-République yougoslave de Macédoine», CDL-AD(2015)042, para. 103.
[102] Commission de Venise, CDL-AD(2018)032, *op. cit.,* para. 82.
[103] Commission de Venise, Arménie, Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, CDL-AD(2014)007, para. 40.
[104] Voir également l'Avis n° 17 (2014) du CCJE sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, para. 49.6 ; Commission de Venise, Avis de suivi urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, CDL-PI(2024)007, para. 28.
[105] Commission de Venise, Géorgie, Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard, CDL-AD(2007)009, para. 18.

3. Déclarations de patrimoine par les juges et les procureurs

110. L'obligation pour les agents publics de soumettre des déclarations de patrimoine exactes existe, sous diverses formes, dans de nombreux ordres juridiques démocratiques[106]. Pour être efficace, ce mécanisme juridique doit être accompagné de sanctions appropriées.

111. Lors de la mise en place d'un système de déclaration de patrimoine, il convient de trouver un équilibre entre l'efficacité de la lutte contre la corruption et les charges administratives d'un tel système pour les juges et les procureurs et pour l'organe chargé de vérifier les déclarations.

112. La Commission a déjà conseillé aux États d'introduire un seuil financier minimum[107]. Le projet de loi contient des seuils financiers qui semblent appropriés. À l'article 163, paragraphe 2, point e), la référence à tous les « véhicules » (c'est-à-dire également les bicyclettes, etc.) pourrait être limitée aux véhicules motorisés.

113. Les articles 162 et suivants du projet de loi prévoient un cadre réglementaire pour ces déclarations de patrimoine annuelles. Le titulaire d'un office judiciaire doit fournir des informations sur « le mode et le moment d'acquisition et la valeur d'achat, sur les revenus, les intérêts, les obligations, les dépenses et les garanties pour lui-même, son conjoint ou concubin, ses parents et ses enfants, ainsi que pour les autres personnes avec lesquelles il vit en ménage commun ». Le champ d'application de cette disposition est donc large[108].

114. Conformément à son précédent avis sur la question[109], la Commission de Venise estime que cet ensemble de dispositions semble répondre à la recommandation du GRECO de mettre en place un système efficace d'examen des états financiers annuels des membres du corps judiciaire et de garantir la publication des informations financières et un accès facile à celles-ci[110]. La Commission se félicite également que le projet de loi réponde à sa recommandation précédente en ce qui concerne l'inclusion des partenaires de droit civil, des parents et des autres personnes avec lesquelles le juge ou le procureur pourrait partager un ménage commun[111]. Toutefois, en cas de refus de fournir les informations nécessaires par les personnes pour lesquelles le juge ou le procureur est tenu de soumettre la déclaration (article 163.10), la Commission recommande, à la lumière du faible pourcentage de juges qui soumettent les déclarations de patrimoine, de stipuler explicitement à l'article 163 que le fait de ne pas soumettre les informations requises sera considéré comme une infraction disciplinaire en vertu de l'article 185.1 sub k, à moins que le titulaire de la fonction judiciaire ne soit en mesure de fournir une

---

[106] Commission de Venise, Ukraine, Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant les dispositions du Code des infractions administratives et du Code pénal concernant la responsabilité des fonctionnaires en cas de déclaration de patrimoine inexacte et du Code pénal concernant la responsabilité des agents publics en cas de déclaration de patrimoine inexacte (n° 4651 du 27 janvier 2021), CDL-PI(2021)010, para. 30.

[107] Commission de Venise, Arménie, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, CDL-AD(2019)024, para. 29 : « il semble excessif de donner au CPC un accès illimité aux informations détaillées concernant chaque transaction minime que le juge pourrait avoir effectuée. Ces informations peuvent révéler des détails sur la vie privée du juge (et, a fortiori, de ses proches) qui ne sont pas pertinents pour le mandat de la CPP. Si de telles informations doivent être obtenues, elles peuvent l'être dans le cadre d'une enquête criminelle, avec toutes les garanties procédurales appropriées (condition de "cause probable", mandat judiciaire, etc.) ».

[108] Voir l'Avis n° 21 du CCJE (Prévention de la corruption des juges), p. 37 : « Le GRECO recommande également de mettre en place un organe spécifique, interne ou externe au système judiciaire, chargé de contrôler l'opportunité et l'exactitude de ces déclarations. (...) Certains pays ont étendu l'obligation de déclaration de patrimoine aux conjoints et autres proches parents des juges ».

[109] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 41.

[110] Rapport d'évaluation du GRECO, Prévention de la corruption en ce qui concerne les membres du parlement, les juges et les procureurs, Greco Eval IV Rep (2015) 2E, adopté le 4 décembre 2015 et publié le 22 février 2016, Recommandation xiii.

[111] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 43.

explication satisfaisante pour expliquer pourquoi il n'est pas en mesure de fournir les informations[112].

115. La Commission de Venise se félicite du régime de transparence prévu à l'article 164, selon lequel la déclaration de patrimoine est publiée sur le site web du CSJP, tout en veillant à ce que certaines données ne soient pas rendues publiques. Ce système est généralement conforme aux recommandations précédentes de la Commission[113], bien que la liste des données figurant à l'article 164, paragraphe 2, doive être étendue afin de garantir le respect de la vie privée (article 8 de la CEDH)[114] et la protection des données (Convention 108+)[115].

116. La Commission se félicite également que les articles 165.6 et 165.8 suivent ses recommandations antérieures en mentionnant expressément que les critères utilisés et les résultats de la vérification seront rendus publics[116]. De même, la Commission se félicite des dispositions des articles 169 à 171 qui prévoient des règles précises sur la composition et le fonctionnement du département des déclarations d'actifs du CSJP, ainsi que la mise en place d'un contrôle externe des travaux du département[117].

117. L'article 166.5 devrait permettre au service des déclarations de patrimoine d'adresser une demande écrite de données, non seulement aux institutions concernées, mais aussi à d'autres personnes morales et physiques.

118. L'article 166.6 stipule que le département des déclarations définit plus précisément les modalités d'accès aux données ou d'obtention des données par d'autres moyens dans le cadre d'un accord de coopération avec les autorités, les institutions et les autres entités juridiques qui conservent les registres. La Commission recommande que cette disposition soit modifiée par l'ajout de la phrase « Les ressources nécessaires à l'accès aux registres commerciaux sont assurées par le budget du Conseil supérieur des Juges et des Procureurs », comme proposé dans un projet de loi antérieur[118].

119. La Commission se félicite également de la mise en place d'un mécanisme de contrôle externe, qui vérifie le travail du service des déclarations de patrimoine (article 171). Elle estime toutefois que des règles précises garantissant l'indépendance fonctionnelle des experts chargés du contrôle devraient être prévues.

4. Transferts et congés

120. La Commission de Venise n'est pas opposée à un système permettant les transferts (et les détachements dans le cadre du développement professionnel du magistrat concerné). Toutefois, un tel système devrait prévoir des garanties afin d'éviter l'utilisation de ces instruments pour « punir » un juge ou un procureur. C'est pourquoi les normes internationales favorisent un système dans lequel un juge ne peut être transféré qu'avec son consentement. « Un juge ne devrait pas recevoir une nouvelle nomination ou être transféré à une autre fonction judiciaire sans son consentement, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire »[119].

---

[112] Dans le passé, la Commission a recommandé qu'il soit au moins exigé de présenter certaines formes de preuves du refus ou de la tentative réelle d'obtenir l'information, voir Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit*, para. 45.
[113] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *ibid*, para.. 47.
[114] Voir CourEDH (GC), L.B. c. Hongrie, 09/03/2023, para. 122 et 128 ; Avis (2018) n° 21 du CCJE sur la prévention de la corruption des juges, para. 40.
[115] Conseil de l'Europe, Convention 108+, 128e session du Comité des ministres, Elseneur, 18 mai 2018.
[116] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit*., para. 48.
[117] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *ibid*, para. 49.
[118] Projet de loi sur le Haut Conseil de la magistrature 2020, CDL-REF(2021)001.
[119] Voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, CM/Rec(2010)12, *op. cit.* ; voir également Commission de Venise, CDL-AD(2021)032, *op. cit*., para. 44-45.

121. L'article 146 (qui s'applique également aux procureurs, voir l'article 148) du projet de loi est problématique de ce point de vue. Il permet aux juges d'être temporairement affectés à une autre juridiction de la même instance ou d'une instance inférieure *sans* leur consentement. Il est positif que le projet de loi précise qu'une telle affectation temporaire ne peut durer plus d'un an, que la disposition ne s'appliquera pas aux juges pour lesquels le déplacement vers une autre juridiction est particulièrement lourd compte tenu de leur situation familiale (c'est-à-dire les femmes enceintes, les parents isolés, les parents élevant un enfant ayant des besoins spéciaux ou allaitant un très jeune enfant), et qu'une telle affectation doit être liée à des problèmes d'arriérés et de pénurie de personnel. Néanmoins, il est recommandé de reconsidérer cette possibilité dans son intégralité, en particulier si l'on considère que les motifs d'affectation contre consentement à l'article 146.1 sont excessivement larges (« afin de contribuer à l'élimination de l'arriéré dans la juridiction d'accueil » ou « si le nombre de juges est insuffisant »).

122. En outre, l'article 146.4 prévoit que le juge peut faire appel d'une telle décision, mais que cet appel sera tranché par le Conseil lui-même. La Commission recommande d'identifier une autre juridiction d'appel à la lumière du principe *nemo iudex in causa sua*.

123. Le Conseil est également compétent pour approuver l'absence d'un juge et d'un procureur (voir article 150 et suivants). La Commission estime qu'une approche plus décentralisée facilite l'identification des besoins dans un tribunal ou un bureau donné (plusieurs collègues sont-ils absents en même temps, y a-t-il des pénuries spécifiques dues à la maladie, etc.) Il est donc positif que l'article 152 confère au président du tribunal le pouvoir d'accorder un congé si l'absence est due à des activités de formation de courte durée et à des voyages d'étude. Toutefois, dans plusieurs autres circonstances, le président de la juridiction pourrait être mieux placé pour prendre des décisions sur l'absence de congé. Par exemple, l'article 151 fait référence aux « circonstances personnelles et familiales justifiant l'absence du service ». Confier au Conseil la compétence de statuer sur *toutes* ces demandes semble constituer une charge administrative inutile - ce n'est que si le juge est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions pendant une période prolongée qu'il serait souhaitable que le Conseil intervienne. La Commission suggère d'élargir le pouvoir de décision des présidents de tribunaux pour couvrir davantage de situations.

5. Statut : sécurité foncière, immunité et incompatibilités

124. Les normes du Conseil de l'Europe, y compris la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ont établi la sécurité du mandat (ainsi que l'inamovibilité[120]) comme un élément clé de l'indépendance des juges, inclus dans les garanties de l'article 6(1) de la CEDH. Cela signifie que, dans la pratique, la loi devrait prévoir que les juges bénéficient d'une garantie d'emploi jusqu'à la retraite. En effet, dans la pratique, le principe de l'engagement professionnel à vie des juges s'applique dans presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe[121]. Il ne peut être mis fin à l'engagement permanent des juges qu'en cas de manquement grave aux dispositions disciplinaires ou pénales prévues par la loi, ou si le juge n'est plus en mesure d'exercer ses fonctions judiciaires[122]. Dans la pratique, les juges ont un mandat permanent

[120] Ce qui signifie qu'un juge ne peut être affecté à une autre juridiction ou voir ses fonctions modifiées sans son libre consentement, voir la Charte européenne sur le statut des juges de 1998, section 3.4 ; CEPEJ, Systèmes judiciaires européens - Rapport d'évaluation de la CEPEJ 2022 - Cycle d'évaluation (données 2020), 2022, p.50.
[121] CEPEJ, idem. Selon l'Avis n° 1 (2001) du CCJE (§52), « lorsque, exceptionnellement, une nomination judiciaire à temps plein est faite pour une période limitée, elle ne devrait pas être renouvelable à moins qu'il n'existe des procédures garantissant que : i. le juge, s'il le souhaite, est pris en considération pour une nouvelle nomination par l'organe de nomination et ii. la décision concernant la nouvelle nomination est prise de manière entièrement objective et sur la base du mérite et sans tenir compte de considérations politiques ».
[122] CM/Rec(2010)12 §§49-50, Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, paras. 33-43 ; Charte européenne sur le statut des juges de 1998, section 3. Voir également CourEDH, Baka c. Hongrie (GC), 23/06/2016, requête n° 20261/12, para. 172 ; CourEDH,

auquel il ne sera mis fin qu'en cas (a) de retraite, (b) à la demande personnelle du juge concerné, (c) de perte permanente de la capacité à exercer la fonction judiciaire, (d) de perte de la citoyenneté, et (e) de révocation en cas de condamnation pénale pour un crime d'une gravité particulière ou de sanction disciplinaire à la suite d'une faute disciplinaire grave. Les articles 68 et 218 du projet de loi contiennent des motifs très similaires.

125. L'article 155 du projet de loi prévoit que le titulaire d'une fonction judiciaire jouit d'une immunité fonctionnelle. Un équilibre doit être trouvé entre l'immunité des juges comme moyen de les protéger contre les pressions indues et les abus d'autres pouvoirs publics ou de particuliers (immunité fonctionnelle) et le fait qu'un juge n'est pas au-dessus de la loi (responsabilité)[123]. Les juges ne devraient donc pas bénéficier d'une immunité *générale* qui les protège contre des poursuites pour des actes criminels qu'ils auraient commis et dont ils devraient répondre devant les tribunaux. En revanche, les juges devraient bénéficier d'une immunité *fonctionnelle* (voir la section ci-dessus sur le statut et l'inamovibilité des membres du Conseil). Le libellé de l'article 155 semble adéquat à cet égard.

126. Cependant, la Commission note que dans son précédent avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine[124], elle a constaté que cette même question était réglementée dans les deux projets de loi (article 8.2) et dans la loi actuelle sur le CSJP (article 87). La Commission réitère donc sa recommandation de réglementer la question de l'immunité soit dans le (projet de) loi sur le CSJP, soit dans le (projet de) loi sur les tribunaux[125].

127. L'article 158 du projet de loi précise les fonctions et activités complémentaires incompatibles avec les fonctions de juge ou de procureur. Les juges ne doivent pas se placer dans une situation où leur indépendance ou leur impartialité peut être mise en doute. Cela justifie les règles nationales sur l'incompatibilité des fonctions judiciaires avec d'autres fonctions et c'est aussi la raison pour laquelle de nombreux Etats limitent les activités politiques des juges[126]. D'une manière générale, l'orientation de la disposition est conforme à des dispositions similaires dans d'autres juridictions.

E. Responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs

128. Le régime disciplinaire est une composante essentielle du statut juridique des magistrats. Dans le domaine de la discipline judiciaire, un équilibre doit être trouvé entre l'indépendance judiciaire (nécessaire pour éviter l'ingérence politique de l'exécutif), d'une part, et la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, d'autre part, en évitant les éventuels effets négatifs du corporatisme au sein du pouvoir judiciaire.

129. La partie IV du projet de loi traite de la responsabilité disciplinaire, en abordant d'abord le cadre institutionnel (le conseil de discipline, articles 174 à 179, et les chambres disciplinaires, articles 180 à 182), puis la responsabilité elle-même (infractions et mesures, articles 183 à 189), et enfin la procédure (prescription, articles 190 à 192 ; enquêtes, articles 193 à 195 ; procédure, articles 196 à 204 ; et enfin la confidentialité et les dossiers, articles 205 à 210).

130. Les sous-sections suivantes se concentrent sur ces trois sujets.

Thiam c. France, 18/10/2018, requête n° 80018/12, paras. 59 et 77, CourEDH, Xhoxhaj c. Albanie, 09/02/2021, requête n° 15227/19, para. 298, CourEDH, Gumenyuk et autres c. Ukraine, 22/07/2021, requête n° 11423/19, paras. 54 et 99 ; CJUE (GC), *Commission* c. *Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, arrêt du 24/06/2019, para. 76, CJUE (GC), *Commission* c. *Pologne (Indépendance des juridictions ordinaires)*, C192/18-, arrêt du 05/11/2019, para. 93 et s.

[123] Commission de Venise, CDL-AD(2017)002, *op. cit,* para. 53.

[124] Commission de Venise, CDL-AD(2023)003, *op. cit.*

[125] Commission de Venise, CDL-AD(2023)003, *ibid*, para. 57.

[126] Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, *op. cit*., para. 62.

131. A titre préliminaire, la Commission note que cette partie du projet de loi ne traite que de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions ordinaires, et non dans l'exercice de leurs fonctions de membres du Conseil. Le régime prévu pour la révocation, la suspension et la cessation des fonctions des membres du Conseil (articles 26 à 28) ne peut être considéré comme suffisant pour couvrir toutes les situations relevant de la responsabilité disciplinaire. La Commission recommande de réglementer également la responsabilité disciplinaire des membres du Conseil (y compris les membres non professionnels, voir ci-dessus la section relative au statut et à l'inamovibilité des membres du Conseil), en prévoyant des mesures et des procédures spécifiques, comme elle l'a recommandé dans son avis précédent[127].

1. Structure institutionnelle

132. Les articles 174 et suivants du projet de loi prévoient le cadre réglementaire de la responsabilité disciplinaire. L'organisation institutionnelle peut être résumée comme suit.

133. L'Office du conseil de discipline (ODC) est dirigé par le premier conseil de discipline, qui est nommé par le Conseil pour un mandat de cinq ans à l'issue d'une procédure de concours public menée par l'Agence de la fonction publique (article 176)[128]. Le CDO est chargé de mener des enquêtes disciplinaires (à la suite d'une plainte ou d'*office*), d'engager des procédures disciplinaires et de représenter les cas de violation de la discipline devant les commissions disciplinaires du Conseil (article 174). Les autres membres du personnel de l'ODC semblent être des fonctionnaires ordinaires. Toutefois, la loi prévoit que l'ODC est un organe « autonome et fonctionnellement indépendant » (article 174.2).

134. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a estimé qu'il ne devrait pas y avoir d'ingérence institutionnelle ou personnelle des membres du CSJP dans le travail du bureau du conseil disciplinaire, étant donné que ce bureau fait partie de l'institution chargée d'examiner et d'appliquer les sanctions disciplinaires[129]. À cet égard, la participation des membres du CSJP à la sélection et à la révocation du chef du conseil de discipline et d'autres employés devrait être réexaminée.

135. Les affaires disciplinaires sont entendues par des chambres disciplinaires (article 180 et suivants). Il existe des chambres de première instance, des chambres de deuxième instance et des chambres d'appel. Ces chambres sont composées de trois membres, dont l'un est un membre du Conseil (dans le département concerné) et les deux autres sont des juges ou des procureurs nommés par les différents tribunaux ou bureaux, pour autant que ces juges ou procureurs aient un casier disciplinaire vierge et qu'ils aient obtenu d'excellentes notes lors de la dernière évaluation de leurs performances. L'article 181, paragraphe 5, dispose que « dans les procédures disciplinaires engagées contre des juges, les chambres de première et de deuxième instance sont composées de juges. Dans les procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs, les collèges de première et de deuxième instance sont composés de procureurs ». La même logique régit l'article 181, paragraphe 7, relatif au comité disciplinaire d'appel. Cela signifie que les membres non professionnels du Conseil sont exclus des chambres disciplinaires. Cette différence de traitement ne semble pas justifiée, la raison d'être de l'inclusion de membres non professionnels dans les conseils de la magistrature ou du parquet étant précisément de

[127] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 52-53.
[128] D'autres critères d'éligibilité sont énumérés à l'article 178. Il se peut qu'une erreur se soit glissée dans le paragraphe 1 : il ne devrait pas être fait mention du conseiller disciplinaire en chef adjoint, auquel le paragraphe 2 est réservé.
[129] Commission de Venise, CDL-AD(2012)014, *op. cit.*, para. 112.

limiter le corporatisme, ils ne devraient pas être exclus de la prise de décision en matière disciplinaire[130]. La Commission de Venise recommande donc de supprimer ces dispositions.

2. Quel est le comportement qui doit rendre un juge passible d'une procédure disciplinaire ?

136. Tout en reconnaissant qu'« il n'existe pas d'approche uniforme de l'organisation du système de discipline judiciaire et que la pratique varie considérablement d'un pays à l'autre en ce qui concerne le choix entre définir en termes plutôt généraux les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges et fournir une liste exhaustive des infractions disciplinaires »[131], la Commission de Venise privilégie une description spécifique et détaillée des motifs de la procédure disciplinaire[132], tout en reconnaissant que, dans une certaine mesure, il est inévitable qu'un législateur utilise des formules non limitatives afin de garantir la flexibilité nécessaire[133]. À cet égard, il est également important de savoir si la tâche d'interpréter et d'appliquer ces notions est confiée à un organe jouissant d'une autonomie et d'une indépendance institutionnelles suffisantes. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'en l'absence de pratique, le droit interne doit établir des lignes directrices concernant les notions vagues afin d'éviter une application arbitraire des dispositions pertinentes : « L'absence de lignes directrices et de pratique établissant une interprétation cohérente et restrictive du délit de « violation du serment » et l'absence de garanties juridiques appropriées ont eu pour effet de rendre les dispositions pertinentes du droit interne imprévisibles quant à leurs effets[134] ». La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne témoigne également d'une sensibilité accrue à la question des infractions disciplinaires et de leur impact sur l'indépendance du pouvoir judiciaire[135].

137. Dans ce contexte, la Commission de Venise analysera les articles 183 à 185.

138. L'article 183 du projet de loi précise que la responsabilité disciplinaire ne peut résulter que d'actes commis intentionnellement ou par négligence. Cette disposition est bienvenue, car un magistrat ne devrait pas voir sa responsabilité disciplinaire engagée à la suite d'erreurs commises de bonne foi ou simplement parce qu'il n'est pas d'accord, en toute bonne foi, avec une interprétation particulière de la loi privilégiée par l'exécutif, le législatif ou d'autres entités non judiciaires. Toutefois, il convient d'examiner la question de savoir si une qualification supplémentaire de la négligence est nécessaire, par exemple « négligence grave ou répétée ». Certains des motifs disciplinaires énoncés à l'article 184 (par exemple le non-respect des livres de règles ou la fourniture d'informations incorrectes ou insuffisantes au Conseil) pourraient sinon conduire trop facilement à une responsabilité disciplinaire.

---

[130] Voir la section ci-dessus sur le statut et l'inamovibilité des membres du Conseil, concernant la différence de traitement entre les membres laïcs et les autres membres du Conseil. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2023)029, *op. cit.*, paras. 55-56. Voir aussi CCJE, Avis n° 24 (2021), *op. cit.,* paras. 37 et 38.

[131] Commission de Venise, République kirghize, Avis conjoint - Commission de Venise et OSCE/BIDDH - sur les projets d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, CDL-AD(2014)018, para. 23.

[132] Voir, par exemple, Commission de Venise, République de Moldova, Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, CDL-AD(2014)006, para. 15.

[133] Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, *op. cit.*, para. 108 ; et CDL-AD(2019)024, *op. cit*, para. 40. Voir également CourEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, 9/01/2013, requête n° 21722/11, paras. 175 et s.

[134] CourEDH, Oleksandr Volkov c. Ukraine, *op. cit*. 185. Voir également, CourEDH, Denisov c. Ukraine, 25 septembre 2018, requête n° 76639/11.

[135] CJUE, C-204/21, 5 juin 2023, Commission/Pologne, ECLI:EU:C:2023:442 ; CJUE, C 791-19, 15 juillet 2021, Commission/Pologne (Responsabilité disciplinaire des juges), EU:C:2021 :596 ; affaires jointes C-558/18 et C-563/18, 26 mars 2020, Miasto Łowicz (Régime disciplinaire des magistrats), ECLI:EU:C:2020:234 ; et affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, 18 mai 2021, Forum des juges roumains, ECLI:EU:C:2021:393.

139. L'article 184 énumère les fautes disciplinaires des juges. Comme elle l'a fait dans son dernier avis sur la question[136], la Commission de Venise rappelle quelques règles pertinentes concernant la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs : a) les juges ne doivent pas être sanctionnés pour des situations qui échappent à leur contrôle et qui peuvent être raisonnablement expliquées par le dysfonctionnement du système judiciaire dans son ensemble ; b) les sanctions disciplinaires ne doivent pas interférer avec l'indépendance du juge dans la prise de décision et ne doivent jamais s'étendre à des différences d'interprétation juridique de la loi ou à des erreurs judiciaires ; c) seul l'abus délibéré de la fonction de juge peut être sanctionné ; c) seul un abus délibéré du pouvoir judiciaire ou une négligence grave ou répétée devrait donner lieu à une violation disciplinaire ; d) le système disciplinaire devrait utiliser des sanctions moins drastiques pour des violations moins importantes ; e) la révocation d'un juge ne devrait être ordonnée que dans des cas exceptionnellement graves ; f) une performance insuffisante ne devrait pas être automatiquement assimilée à une violation disciplinaire[137].

140. D'une manière générale, la Commission note que l'article 184 énumère les infractions disciplinaires possibles sous 19 rubriques différentes. La disposition n'établit pas d'ordre de gravité, ni de lien entre la liste des infractions et les sanctions disponibles. La Commission recommande donc de fixer les règles permettant d'appliquer des sanctions plus légères aux infractions de moindre importance.

141. En ce qui concerne les différents motifs disciplinaires, la Commission formule les recommandations suivantes.

142. Article 184, paragraphe 1, point c) (défaut de récusation en cas de conflit d'intérêts) - La disposition devrait préciser qu'un tel manquement n'entraîne une responsabilité disciplinaire que si le titulaire de la fonction judiciaire ne résout pas ou ne gère pas le conflit d'intérêts une fois qu'il en a eu connaissance.

143. Article 184, paragraphe 1, points d) et e) (« retards injustifiés » et non-respect du droit à un procès dans un délai raisonnable) - La capacité d'un juge à mener une procédure (ou certains actes de procédure au cours de cette procédure) en temps utile dépend, entre autres, de sa charge de travail globale, de l'adéquation du personnel d'appui et/ou des équipements informatiques, et du comportement procédural des parties à la procédure. Dans son dernier avis sur la question[138], la Commission a déclaré que les infractions disciplinaires devraient « être définie de manière à garantir qu'un juge ou un procureur ne soit pas sanctionné pour des retards qui sont indépendants de sa volonté (par exemple, ceux causés par les demandeurs). La Commission de Venise est consciente que cette disposition peut être destinée à endiguer la durée excessive des procédures qui pourrait compromettre l'efficacité et la crédibilité de l'administration de la justice[139]. Néanmoins, cette question devrait être traitée par une réforme globale du droit procédural, et non par le biais du processus disciplinaire, sauf si les retards sont causés par la négligence ou volontairement[140]. » Par conséquent, un juge ou un procureur individuel ne devrait pas devenir la victime de déficiences structurelles (y compris de nature budgétaire) au sein de l'appareil judiciaire en tant que corps. La Commission recommande donc de préciser que, dans cette dernière situation, le juge ou le procureur n'encourt pas de responsabilité disciplinaire.

144. Article 184.1(f) (permettant à des personnes non autorisées par la loi d'exercer des fonctions judiciaires) - La Commission de Venise réitère sa recommandation précédente de clarifier cette

[136] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 55.
[137] Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.,* para. 113.
[138] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*
[139] Cour européenne des droits de l'homme, Scordino c. Italie (n° 1) [GC], requête n° 36813/97, 29/03/2006.
[140] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.,* para. 57. Voir également CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, para. 113.

disposition car sa signification « n'est pas claire, tout comme les circonstances dans lesquelles un juge pourrait commettre un tel acte »[141].

145. Article 184.1(g) (interférer avec le travail d'un juge ou d'un procureur contrairement à la loi, avec l'intention d'entraver ou d'empêcher leurs activités, ou d'influencer leur travail) - La Commission de Venise réaffirme, comme dans ses précédents avis sur la question, que cette disposition n'est pas claire et souligne la nécessité de préciser ce que l'on entend par « obstruction aux fins du présent projet de loi »[142].

146. Article 184, paragraphe 1, point h) (commentaires sur les affaires en cours) - La Commission de Venise réitère sa précédente recommandation de clarifier cette disposition[143]. Le régime disciplinaire ne devrait pas s'appliquer aux consultations normales entre pairs sur des questions liées au travail. Le texte devrait préciser qu'il entend éviter toute ingérence *indue* dans les affaires en cours.

147. Article 184.1(i) (non-respect des livres de règles). Compte tenu du fait que de nombreuses questions sont réglementées par le Conseil, la formulation actuelle semble excessivement large et devrait être reformulée pour exclure au moins les détails bureaucratiques.

148. Article 184.1(s) (violation des normes éthiques) - Dans son avis 2021 sur la Bosnie-Herzégovine[144], la Commission a estimé que la disposition était raisonnable dans la mesure où elle ne prévoit la responsabilité disciplinaire que pour les violations « *qui compromettent la réputation et l'intégrité du pouvoir judiciaire* ». La Commission s'est appuyée sur la jurisprudence de la CEDH, selon laquelle un juge est considéré comme « *connaissant bien le droit et les règles visant à préserver l'intégrité et la dignité d'une fonction judiciaire* »[145], et a conclu que les juges sont censés comprendre la pleine signification de ces termes, notamment sur la base de la jurisprudence nationale en la matière. Cependant, le rôle principal des codes de conduite est de fournir des conseils aux juges et aux procureurs pour s'assurer que leur comportement correspond aux normes éthiques les plus élevées, à la fois en service et en dehors, ce qui permet à la société d'avoir confiance en la justice. Compte tenu de leur objectif ambitieux consistant à énoncer des principes généraux de conduite, ces codes comportent souvent des dispositions rédigées en termes larges et vagues qui les rendent inaptes à une application directe dans le cadre de procédures disciplinaires[146]. Pour ces raisons, la position de la Commission de Venise a évolué et a rejeté à plusieurs reprises l'idée d'une responsabilité disciplinaire pour violation des normes éthiques en tant que telles[147]. La Commission maintient donc sa position la plus récente contre la référence générale aux normes éthiques, qui pose un problème de clarté et de prévisibilité des motifs de responsabilité disciplinaire[148].

149. L'article 185 contient une liste de fautes disciplinaires pour les procureurs qui est presque identique à la liste pour les juges. Les mêmes considérations s'appliquent donc. La seule différence est que l'article 185.1(o) mentionne séparément le manquement à une instruction statutaire d'un procureur supérieur. Le projet de loi précise que la responsabilité disciplinaire ne

---

[141] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 56 ; CDL-AD(2014)008, *op. cit*, para. 104.
[142] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *ibid,* para. 56, CDL-AD(2014)008, *ibid*, para. 104.
[143] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *ibid,* para. 58, et CDL-AD(2014)008, *ibid*, para. 105.
[144] Commission de Venise, CDL-AD(2021)015, *op. cit.*, para. 61.
[145] CourEDH, Guz c. Pologne, requête n° 965/12, 15/01/2021, para. 79.
[146] Commission de Venise, Bulgarie, Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction générale des droits humains et de l'état de droit du Conseil de l'Europe sur le Code de conduite éthique des procureurs et des enquêteurs, CDL-AD(2024)005, para. 16.
[147] Commission de Venise, CDL-AD(2013)035, *op. cit.,* para. 16 ; CDL-AD(2014)006, *op. cit.,* para. 35 ; CDL-AD(2014)007, *op. cit.,* para. 111.
[148] Commission de Venise, CDL-AD(2024)005, *op. cit.,* para. 21.

peut résulter du non-respect d'une telle instruction, si l'instruction elle-même est contraire à la loi[149].

150. Dans un récent avis sur les Pays-Bas[150], la Commission de Venise a résumé les normes applicables au rôle du ministère public dans le système de justice pénale, en soulignant l'importance de l'indépendance interne et externe du ministère public[151]. En résumé, les instructions de ne pas poursuivre doivent être interdites (ou rester exceptionnelles) et les instructions de poursuivre doivent être strictement réglementées[152]. La liste de contrôle sur l'État de droit de la Commission de Venise suggère également que si l'exécutif est autorisé à donner des instructions spécifiques au ministère public dans des cas particuliers, ces instructions doivent être « motivées, écrites et soumises à l'examen du public »[153].

151. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de revoir et d'amender l'article 185.1(o) à la lumière des recommandations ci-dessus.

3. Procédures disciplinaires

152. La Commission de Venise a précédemment déclaré que « les procédures disciplinaires à l'encontre de juges fondées sur la primauté du droit doivent se conformer à certains principes fondamentaux, notamment : la responsabilité doit découler d'une violation d'une obligation expressément définie par la loi ; un procès équitable doit être organisé, avec une audience à caractère contradictoire et la représentation du juge ; la loi doit définir l'échelle des sanctions ; l'application de la sanction doit respecter le principe de proportionnalité ; le droit d'introduire un recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel doit être garanti »[154]. De même, dans sa liste de critères de 2016 sur l'État de droit, la Commission de Venise a souligné que « [l]e système disciplinaire doit répondre aux exigences de la procédure équitable, avec droit de faire entendre sa cause équitablement et possibilité(s) de recours »[155]. La jurisprudence de la CEDH a également souligné l'importance d'un cadre approprié pour un contrôle indépendant et impartial[156]. De même, la Charte européenne sur le statut des juges exige notamment que la procédure ait un caractère contradictoire impliquant la pleine participation du juge concerné.

153. Le projet de loi décrit les différentes étapes de la procédure disciplinaire. Une enquête de l'ODC peut être initiée par une plainte ou d'office (article 193). Le projet de loi précise les conditions d'une « plainte », les circonstances dans lesquelles le ODC doit rejeter une plainte sans mener d'enquête, et les circonstances dans lesquelles le ODC peut décider de *ne pas* engager de procédure disciplinaire (articles 194-195). Il garantit également la confidentialité des premières étapes de l'enquête (article 205). Le projet de loi stipule que, dans le cadre d'une enquête disciplinaire, « tous les tribunaux, bureaux de procureur, ainsi que les juges, présidents de tribunaux, procureurs en chef et procureurs en chef adjoints, procureurs, juges non professionnels et employés des tribunaux ou des bureaux de procureur sont tenus d'agir conformément aux exigences du Bureau en ce qui concerne la fourniture d'informations, de

[149] Pour les relations entre les procureurs et les pouvoirs exécutif et législatif, voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paras. 10-16.
[150] Commission de Venise, CDL-AD(2023)029, *op. cit.*
[151] Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paras. 9-14-17-19-36.
[152] Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation (2000)19, *op. cit*. 13. Voir également, CCPE, Avis n° 13(2018), Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs, para. 36.
[153] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit*, para. E.1.d.ii.
[154] Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, *op. cit*, para. 34.
[155] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit*, para. 78.
[156] CourEDH, Volkov c. Ukraine, requête n° 21722/11, 9/01/2013, para. 184, CourEDH (GC), Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande, 01/12/2020, para. 218 ss ; CourEDH, Grzęda c. Pologne (GC), 15/03/2022, para. 343, CourEDH, Gloveli c. Géorgie, 07/04/2022, paras. 56-59. Voir également la Charte européenne sur le statut des juges qui exige, entre autres, que les procédures disciplinaires soient de nature contradictoire et impliquent la pleine participation du juge concerné.

documents ou d'autres matériels en rapport avec une enquête disciplinaire ». La Commission recommande de préciser que l'ODC n'a pas accès aux dossiers individuels des affaires en cours.

154. En fonction des résultats de l'enquête, une procédure disciplinaire peut être engagée par l'ODC devant une chambre disciplinaire utilisant un système automatisé d'assignation. La procédure est publique, mais dans certaines circonstances, l'audience peut se dérouler à huis clos (article 199). Cette disposition est bienvenue[157]. Le projet de loi stipule également que le titulaire d'une fonction judiciaire concerné sera dûment notifié, aura le droit de prendre connaissance des documents sous-jacents, participera à la procédure et sera autorisé à se faire représenter par un avocat (article 197). La Commission de Venise note qu'il n'est pas prévu dans le projet de loi que tous les actes d'enquête utiles peuvent (ou doivent) également être effectués à la demande du magistrat inculpé, en application de son droit à la défense. De même, le projet de loi pourrait prévoir expressément qu'un délai suffisant soit accordé au titulaire d'une fonction judiciaire concerné pour préparer sa défense. Enfin, l'article 202 pourrait préciser que les décisions doivent être motivées.

155. La Commission se félicite que le projet de loi stipule explicitement que le principe de proportionnalité s'appliquera lors de l'imposition de sanctions disciplinaires (article 188). Ceci est conforme à la position adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe[158] et la Commission de Venise qui ont déclaré que « l'imposition de la sanction devrait être soumise au principe de proportionnalité »[159]. A cet égard, l'article 186 du projet de loi est pertinent car il décrit une série de mesures disciplinaires (réprimande, réduction de salaire pour une période pouvant aller jusqu'à un an, et révocation). En outre, le titulaire d'une fonction judiciaire peut être obligé de suivre une formation spécialisée (article 187). Cependant, l'interdiction de nomination ou de transfert pendant un an d'un juge ou d'un procureur ayant fait l'objet d'un blâme (article 189) semble draconienne, surtout si l'on considère que le blâme est le niveau de sanction le plus bas.

156. En outre, l'article 191 est muet sur les conséquences de l'absence d'établissement de la responsabilité disciplinaire dans un délai de deux ans. La disposition devrait exclure la possibilité que l'affaire devienne automatiquement caduque après ce délai.

157. L'article 193 prévoit une enquête disciplinaire unique lorsque plusieurs affaires sont engagées contre la même personne. La Commission suggère d'inclure également la possibilité d'établir un ordre de priorité pour les accusations les plus graves.

158. L'article 194.3(b) prévoit le rejet d'une plainte anonyme incomplète ou incompréhensible. Il devrait néanmoins être possible d'enquêter sur une plainte anonyme, même incomplète, lorsqu'il existe suffisamment d'éléments de preuve pour le faire.

159. Enfin, le projet de loi prévoit également un contrôle (juridique) pour le titulaire de la fonction judiciaire concernée (articles 202-203). Ces dispositions sont les bienvenues.

IV. Conclusion

160. Par lettre du 10 mai 2024, le ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine a demandé à la Commission de Venise d'adopter un avis sur le projet de loi relatif au CSJP.

161. Tout d'abord, la Commission de Venise se félicite du fait que le projet de loi actuel, même s'il n'est pas finalisé, constitue la révision complète recommandée par la Commission

[157] Commission de Venise, Liban, Avis sur le projet de loi sur la justice administrative, CDL-AD(2024)006, para. 78.
[158] Comité des ministres du Conseil de l'Europe, CM/Rec(2010)12, paragraphe 69 : « les sanctions disciplinaires devraient être proportionnées ».
[159] Commission de Venise, CDL-AD(2007)009, *op. cit.*, para. 9. Voir également CDL-AD(2016)009, *op. cit*, para. 34.

précédemment. On trouvera ci-dessous quelques recommandations clés reflétant l'analyse contenue dans le présent avis intérimaire de suivi.

162. La Commission de Venise fait les remarques préliminaires suivantes :

- Les autorités devraient adopter une approche stratégique de la réforme du secteur judiciaire et examiner, *avant* d'adopter le projet de loi, quelles seraient les autres actions immédiates nécessaires qui y sont directement liées, c'est-à-dire quels autres textes législatifs devraient être harmonisés par la suite ou éventuellement en parallèle.

- Le projet de loi devrait faire l'objet d'un processus de consultation ouvert à tous, donnant suffisamment de temps et d'occasions à toutes les parties prenantes concernées de formuler des commentaires sur le projet de loi.

- Comme recommandé précédemment, le CSJP devrait être doté d'un statut constitutionnel. Dans la continuité de la loi actuelle, les dispositions générales stipulant la non-application des dispositions de la loi sur les ministères et autres organes de l'administration de Bosnie-Herzégovine et de la loi sur l'administration de Bosnie-Herzégovine au CSJP devraient également être maintenues, dans le but de préserver l'indépendance du Conseil et de son secrétariat.

163. D'une manière générale, si la Commission convient que la composition de toute institution au niveau de l'État doit refléter autant que possible la diversité du pays en termes de critères ethniques, de genre, linguistiques, religieux ou autres, elle souligne également que l'approche ethnique doit être progressivement abandonnée et que tout texte législatif tourné vers l'avenir doit viser à surmonter les divisions ethniques. Ainsi, la Commission recommande d'ajouter à l'article 5, paragraphe 5, une référence au fait que le CSJP, comme le pouvoir judiciaire en général, doit être globalement représentatif des peuples de Bosnie-et-Herzégovine, comme l'exige la Constitution, et de modifier toutes les dispositions qui font encore référence aux peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine. De même, les nominations judiciaires doivent être essentiellement fondées sur le mérite et le facteur ethnique ne doit être pris en considération qu'à titre exceptionnel, la composition multiethnique du pouvoir judiciaire devant suffire à garantir la confiance du public (articles 71 et 103.2 du projet de loi).

164. En ce qui concerne la *composition du CSJP*, la Commission recommande :

- l'établissement d'un Conseil avec un nombre impair de membres. Les deux départements, judiciaire et du parquet, devraient également être composés d'un nombre impair de membres, ce qui implique qu'ils devraient compter sur un nombre impair de membres non professionnels appartenant aux deux départements ;

- l'ouverture de l'affiliation des non-professionnels à d'autres professionnels du droit, et la prise en compte des professionnels non juristes ;

- l'augmentation significative du nombre de membres non professionnels, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de différence de traitement injustifiée entre les membres judiciaires et non judiciaires.

165. En ce qui concerne les deux modalités alternatives de *composition du Conseil* proposées par les deux versions de l'article 6, la Commission exprime sa préférence pour la composition la plus restreinte, et donc la plus efficace, qui combine la diversité et la représentation variée avec un nombre limité de membres (18 au lieu de 24).

166. En ce qui concerne les dispositions relatives à l'*élection* des membres du CSJP, la Commission recommande :

- exclure les personnes condamnées pour des actes criminels d'une certaine gravité, tout en nuançant les critères relatifs aux juges et aux procureurs ayant fait l'objet d'une mesure disciplinaire,

- réduire le nombre de membres du comité électoral, respectivement de juges ou de procureurs, et exclure tous les membres de ce comité de la décision sur l'objection qui doit être prise par le département concerné,

- établir que la nomination des membres laïcs est précédée d'un appel public à l'article 10.1 du projet de loi,

- stipuler à l'article 19 que le contrôle parlementaire doit être exercé sur la nomination des membres par le Conseil des ministres et les modalités de ce contrôle, en tenant compte des exigences élaborées en ce qui concerne le membre non professionnel choisi par le Parlement,

- élaborer des critères et des procédures d'éligibilité pour les membres non professionnels qui seront élus par le Parlement, conformément au principe du consensus le plus large, à la majorité qualifiée, à l'issue d'une compétition ouverte et transparente. Des mécanismes efficaces de blocage devraient également être prévus. Si le nombre de membres non professionnels devait être augmenté, des organes non politiques tels que les barreaux devraient être chargés de la sélection de ces membres.

167. En ce qui concerne le *statut et le mandat des* membres du CSJP, la Commission recommande (ou réitère les recommandations précédentes) :

- en précisant les situations dans lesquelles le membre du Conseil « porte gravement atteinte à la réputation du Conseil » (article 27.1),

- en prévoyant un contrôle juridictionnel de la décision de suspension d'un membre du Conseil à l'article 28,

- affiner la définition du conflit d'intérêts (article 30) et éviter la référence au règlement intérieur pour sa réglementation,

- développer davantage le concept d'« immunité ».

168. En ce qui concerne les *compétences* des membres du CSJP, la Commission de Venise recommande ce qui suit :

- la répartition de la liste des compétences de l'article 53 entre les différentes formations et organes du Conseil (services, organes disciplinaires ou comités d'évaluation) et la clarification de l'article 47, paragraphe 5, afin d'éviter que l'assemblée plénière du Conseil ne devienne une instance d'appel des décisions des services,

- l'attribution à une juridiction de la compétence de statuer sur les « objections dans les procédures de nomination des juges et des procureurs » (voir article 53, point c)),

- confier au Conseil le pouvoir de préparer son propre projet de budget, qui sera soumis directement à l'Assemblée parlementaire pour approbation.

169. En ce qui concerne les *évaluations, les déclarations de patrimoine et les transferts de* juges et de procureurs, la Commission de Venise recommande ce qui suit :

- préciser la manière dont les critères d'évaluation doivent être interprétés et appliqués, notamment en ce qui concerne la « quantité de performance » et la « qualité statistique des décisions » (article 138),

- intégrant ses quelques recommandations antérieures concernant le système des déclarations de patrimoine qui n'ont toujours pas été prises en compte,

- reconsidérer la possibilité de transférer temporairement des juges et des procureurs sans leur consentement (articles 146 et 148) et prévoir une juridiction d'appel différente pour la décision du Conseil en la matière.

170. En ce qui concerne la *responsabilité disciplinaire* des juges et des procureurs, la Commission de Venise recommande (ou réitère les recommandations précédentes):

- régissant également la responsabilité disciplinaire des membres du Conseil (y compris les membres non professionnels), avec des mesures et des procédures spécifiques,

- l'inclusion de membres non professionnels dans les groupes disciplinaires, tout en conservant une majorité de juges ou de procureurs (article 181),

- l'établissement de règles pour l'application de sanctions plus légères à des violations de moindre importance et la mise au point de plusieurs dispositions de l'article 184 sur les infractions disciplinaires,

- modifier l'article 185 relatif aux procureurs, afin qu'il réponde au principe selon lequel les instructions de ne pas poursuivre doivent être interdites (ou rester exceptionnelles) et les instructions de poursuivre doivent être strictement réglementées,

- préciser que l'ODC n'a pas accès aux dossiers individuels des affaires pendantes (article 205) et que sa décision doit être motivée.

171. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bosniaques pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.