



Strasbourg, 15 June 2013

CDL-AD(2013)015
Or. angl.

Avis n° 723 / 2013

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS SUR

LE PROJET DE LOI SUR LES TRIBUNAUX
DE BOSNIE-HERZEGOVINE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 95^e session plénière
(Venise, 14-15 juin 2013)

sur la base d'observations de

Mme Veronika BILKOVA (membre, République tchèque)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Konstantine VARDZELASHVILI (membre suppléant, Géorgie)

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Remarques générales.....	3
III.	Le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine.....	4
A.	Articles 1er (Thème) et 2 (Objectif).....	5
B.	Article 3 (Siège et sceau)	5
C.	Article 4 (Composition et nombre de juges)	5
D.	Article 6 (Obligation de rendre des comptes).....	6
E.	Article 7 (Protection des droits).....	7
F.	Article 9 (Transparence)	8
G.	Article 13 (Signes d'appartenance).....	8
H.	Article 14 (Coopération et aide juridique).....	8
I.	Article 15 (Compétence pénale)	8
J.	Articles 16 (Compétence civile) et 17 (Compétence administrative)	10
K.	Article 18 (Compétence <i>ratione materiae</i>)	11
L.	Article 20 (Organisation).....	12
M.	Article 21 (Méthodologie).....	12
N.	Article 23 (Collèges)	12
O.	Article 28 (Fonctionnement des tribunaux)	12
P.	Article 29 (Président de juridiction)	13
Q.	Article 31 (Conditions de nomination à la Haute cour)	13
R.	Article 32 (Evaluation)	13
S.	Article 34 (Règlement sur le fonctionnement des tribunaux)	14
T.	Article 35 (Assistants et conseillers judiciaires)	14
U.	Article 37 (Employés judiciaires – tâches administratives).....	14
V.	Article 42 (Représentants agréés)	15
W.	Article 48 (Budget).....	15
X.	Article 53 (Abrogation de certaines dispositions)	16
IV.	Conclusions	16

I. Introduction

1. Le 17 avril 2013, la Commission de Venise a reçu du ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine une demande d'avis concernant un projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine (CDL-REF(2013)023)¹.
2. La Commission de Venise a invité Mme Veronika Bilkova, M. James Hamilton et M. Konstantine Vardzelashvili à faire office de rapporteurs pour cet avis.
3. Cet avis fait partie d'une série qui concerne un certain nombre d'aspects concernant la structure et le fonctionnement du système judiciaire en Bosnie-Herzégovine (ci-après « BiH »). Le dernier en date de cette série était l'Avis sur la sécurité judiciaire et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, adopté par la Commission de Venise en juin 2012².
4. Le présent avis a été établi après un examen approfondi de toutes les contributions et pièces fournies par le ministère de la Justice de BH, le Conseil supérieur des juges et des procureurs et le Tribunal de Bosnie-Herzégovine.
5. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire le 13 juin 2013 et, à la suite d'un échange de vues avec le vice-ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine, M. Srđan Radulj, adopté par la Commission de Venise lors de sa 95^e session plénière (Venise, 14-15 juin 2013).

II. Remarques générales

6. Le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine (ci-après « projet de loi ») traite en un seul texte des juridictions au niveau de l'Etat de BiH (à l'exception de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Les juridictions de niveau étatique comprendront désormais : le Tribunal de Bosnie-Herzégovine (ci-après « Tribunal d'Etat ») et une nouvelle Haute cour de Bosnie-Herzégovine (ci-après « Haute cour »). La Commission de Venise croit savoir que le Tribunal d'Etat continuera de fonctionner dans sa composition actuelle dans la mesure où cela a trait à ses compétences en première instance. C'est ce que devrait préciser clairement l'article 54 du projet de loi.
7. Le présent projet de loi vise à établir une Haute cour de Bosnie-Herzégovine, qui servira de juridiction du deuxième degré au niveau de l'Etat, qui examinera en appel les affaires traitées par le Tribunal d'Etat, mais qui se prononcera aussi sur les autres questions précisées dans le présent projet de loi (voir ci-dessous).
8. Le Tribunal d'Etat a été créé en vertu de l'article 1^{er} de la loi sur le Tribunal de Bosnie-Herzégovine³ (ci-après « loi de 2000 »), adoptée le 12 novembre 2000 par le Haut-Représentant pour veiller à l'exercice effectif des compétences de l'Etat de Bosnie-Herzégovine et au respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit. La loi de 2000 définit les compétences du Tribunal d'Etat, qui a son siège à Sarajevo⁴.

¹ CDL-REF(2013)023 contient la traduction anglaise du projet de loi sur les tribunaux.

² Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, adopté à sa 91^e session plénière par la Commission de Venise, CDL-AD(2012)014.

³ Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, 29/00, Journal officiel de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, 52/00, Journal officiel de la Republika Srpska, 40/00.

⁴ Voir article 1er de la loi sur le Tribunal de Bosnie-Herzégovine.

9. Dans son Avis sur la nécessité d'une institution judiciaire au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine (1998), la Commission de Venise a estimé que la création d'une institution judiciaire au niveau de l'Etat était compatible avec la Constitution, pour autant qu'elle vise à satisfaire « *un besoin spécifique reconnu dans la Constitution elle-même ou dans les accords de paix* »⁵.

10. En vertu de la loi de 2000, le Tribunal d'Etat comprend une division d'appel⁶. Toutefois, l'organisation de cette division soulevait des questions en raison de la possibilité d'interjeter appel de jugements rendus par différentes sections au sein de la même juridiction devant une division différente de celle-ci. La Commission de Venise a souligné dans son Avis sur la sécurité judiciaire et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine que :

*« La possibilité de faire appel de décisions prises par différentes sections de la cour auprès d'une autre chambre de cette dernière, si elle est en effet séparée du reste de la Cour, ne devrait pas en soi être un problème³⁴. Même s'il n'est jamais arrivé qu'un juge soit nommé dans une chambre d'appel pour une affaire qu'il avait jugée en première instance, une cour d'appel distincte serait considérée plus indépendante qu'une chambre de cour existante. Un tel système renforcerait la confiance dans l'équité des décisions de la cour et dans le système judiciaire en général, ce qui est impérieux dans un pays comme la Bosnie-Herzégovine ».*⁷

11. La Commission de Venise a donc soutenu la création d'une cour d'appel distincte et les autorités de Bosnie-Herzégovine semblent avoir tenu compte de cette recommandation en proposant d'instituer la Haute cour.

12. La Commission de Venise note aussi que plutôt que de traiter chacune des juridictions d'Etat dans un texte distinct, les autorités nationales ont élaboré une seule loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine conformément à la recommandation formulée dans son avis précédent par la Commission de Venise⁸.

13. Ce projet de loi a été élaboré au cours d'une procédure où des consultations ont eu lieu pendant le processus de rédaction, associant des acteurs au niveau de l'Etat (en particulier le Conseil supérieur des juges et des procureurs), des parties prenantes relevant des Entités et du District de Brčko et des acteurs internationaux. Bien que l'on ait critiqué les limites alléguées de la participation des milieux juridiques au processus de rédaction, la Commission de Venise pense que le projet de loi a été élaboré dans le souci de rassembler. Cela pourrait rendre bien plus acceptable la loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine et les juridictions de l'Etat elles-mêmes.

III. Le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine

14. Le projet de loi vise deux grands objectifs : 1) créer une nouvelle cour d'appel, c'est-à-dire la Haute cour de Bosnie-Herzégovine et 2) traiter un certain nombre de questions, notamment les compétences du Tribunal d'Etat, restées peu claires à l'origine dans la loi de 2000, même après plusieurs révisions.

⁵ Voir l'Avis sur la nécessité d'une institution judiciaire au niveau de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, adoptée à sa 36^e session plénière (le 3 novembre 1998) par la Commission de Venise, CDL-INF(1998)017, p.3.

⁶ Voir la loi sur le Tribunal de Bosnie-Herzégovine, articles 19, 23, 26, 30, 37-38, 58 et notamment articles 61 à 64.

⁷ Voir l'Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, adopté par la Commission de Venise à sa 91^e session plénière, CDL-AD(2012)014, paragraphe 62.

⁸ *Ibid.*, paragraphe 63.

A. Articles 1er (Thème) et 2 (Objectif)

15. Ces deux articles déterminent la portée du projet de loi et visent les « *juridictions de Bosnie-Herzégovine* ». Toutefois, étant donné que le projet de loi porte uniquement sur les tribunaux compétents au niveau de l'Etat, il conviendrait de le préciser clairement aux articles 1^{er} et/ou 2.

16. En vertu de l'article 2(2), « *le Tribunal et la Haute cour (...) sont fondés et dissous par la loi* ». Il est clair que le projet de loi vise avant tout à réformer le système judiciaire au niveau de l'Etat par la création d'une nouvelle Haute cour de Bosnie-Herzégovine, qui fait pendant à la compétence du Tribunal d'Etat de Bosnie-Herzégovine. Ce dernier subsiste pour servir de juridiction de première instance.

17. Il semble que le projet de loi ait opté pour une procédure de nomination de l'ensemble des juges qui doivent siéger à la Haute cour de Bosnie-Herzégovine. Une telle option relève de la marge d'appréciation du législateur. Toutefois, étant donné l'importance de la question, il faudrait prévoir des dispositions plus claires.

B. Article 3 (Siège et sceau)

18. Cette disposition donne à penser que bien que le siège du Tribunal d'Etat soit à Sarajevo, la Haute cour aura son siège ailleurs. Il semble que Banja Luka, Sarajevo-Est et Pale aient été envisagés comme candidats potentiels.

19. La décision doit être prise par les autorités nationales étant donné qu'il n'y a pas de normes internationales sur le siège des institutions judiciaires de degré supérieur, mais le siège d'une institution d'Etat aussi importante devrait être fixé par la loi.

C. Article 4 (Composition et nombre de juges)

20. L'article 14 fixe la composition des deux juridictions. La question, ainsi que l'ont rappelé à juste titre le Conseil supérieur des juges et des procureurs et le ministère de la Justice, relève de la compétence du Conseil supérieur (loi sur le Conseil, article 17, par. 25). La loi sur le Haut-Conseil (article 23) régit la composition actuelle du Tribunal d'Etat. Toutefois, le projet de texte fait double emploi avec la loi sur le Conseil supérieur, ce qui crée un conflit de compétences. La Commission de Venise estime qu'il conviendrait de veiller à ce qu'il n'y ait pas de doublons entre le projet de loi et la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, sans que le projet de loi aille au-delà de ce qui est déjà prévu par la loi sur le Conseil supérieur.

21. En vertu de l'article 4(2), « *la Haute cour aura un nombre égal de juges appartenant à chacun des peuples constituants et un nombre approprié de juges issus des autres* ». La Commission de Venise croit savoir que cette disposition vise à assurer une représentation équitable des divers peuples vivant en Bosnie-Herzégovine. Si cette volonté est légitime dans le domaine politique, par exemple, dans la définition des paramètres du système électoral, il serait très problématique de l'appliquer au pouvoir judiciaire. Le système judiciaire n'est pas une institution représentative. Ici, le principe d'indépendance et d'impartialité des différents juges doit primer sur toute autre considération.

22. Ainsi que la Commission de Venise l'a déclaré dans son Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut-Représentant, adopté en 2005 :

“20. (...) L’absence de confiance interethnique après une guerre sanglante n’a rien pour surprendre, mais les différents groupes ethniques doivent vivre et travailler ensemble et non côte à côte. (...)”

80. (...) Il est légitime de s’employer à assurer un équilibre ethnique au sein du Parlement dans l’intérêt de la paix et de la stabilité, mais cet objectif ne peut justifier la discrimination ethnique qu’en l’absence de tout autre moyen de le réaliser et si les droits des minorités sont dûment respectés. (...)”

104. D’autres réformes constitutionnelles, qui permettraient de passer d’un État fondé sur l’égalité de trois peuples constituants à un État fondé sur l’égalité des citoyens, demeurent souhaitables à moyen et à long termes. (...)”⁹

23. Ce serait un tort d’organiser les tribunaux en fonction de critères ethniques, ce serait contreproductif et cela nuirait à la crédibilité des institutions judiciaires. Une telle approche pourrait aussi aller à l’encontre de l’interdiction de la discrimination consacrée par la Convention européenne des droits de l’homme. Il faudrait donc l’aborder avec d’extrêmes précautions. De plus, l’article IX, par. 3, de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine prévoit simplement que « *les responsables nommés à des fonctions d’institutions de Bosnie-Herzégovine représentent en général les peuples de Bosnie-Herzégovine*¹⁰ ».

24. En conséquence, la Commission de Venise recommande vivement que **les paragraphes 1 et 2 de l’article 4 du projet de loi soient révisés.**

25. En vertu de l’article 4(3), « *le nombre total de juges de chacune des juridiction est déterminé par le Conseil supérieur des juges et des procureurs, sur proposition détaillée du Président de la juridiction et avec l’accord exprès du ministère de la Justice* ». Alors que la première partie de la disposition (qui habilite le Conseil supérieur à déterminer les nombre global des juges de chaque juridiction) est logique et n’a rien d’inacceptable, on sait moins bien 1) pourquoi la proposition doit être soumise par le président de la juridiction et 2) quand cela doit être fait. Il semble que puisque le nombre total de juges doit être déterminé par chacune des juridictions, le Président de chacune d’entre elles devrait faire une proposition, mais il faudrait clarifier ce point. Soulignons le caractère tout aussi problématique de l’accord exprès du Ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine. Le projet de loi ne précise pas si le Ministre de la Justice peut refuser de donner son accord ou si tel est le cas, ce qui se passe pour éviter une situation de blocage.

26. La Commission de Venise recommande de réviser **l’article 4(3) du projet de loi, pour lire « le nombre total de juges de chacune des juridictions est déterminé par le Conseil supérieur des juges et des procureurs ».**

D. Article 6 (Obligation de rendre des comptes)

27. L’article 6 traite de la nécessité pour les juges et l’Etat de rendre des comptes et soulève quelques questions.

28. La question de la responsabilité personnelle des juges a été soulevée par le Comité des Ministres dans sa Recommandation CM/Rec(2010)12 aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités :

⁹ Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut-Représentant, adopté par la Commission de Venise à sa 62^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005), CDL-AD(2005)004.

¹⁰ Accord cadre général, annexe 4 – Constitution de la Bosnie-Herzégovine
http://www.ohr.int/dpa/?content_id=372.

« 66. *L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière.*

...

70. *Les juges ne devraient pas avoir à rendre personnellement des comptes sur une décision au motif que celle-ci est infirmée ou modifiée à la suite de l'exercice d'une voie de recours.* »¹¹

29. En vertu de l'article 6(3), « *La Bosnie-Herzégovine est responsable de tout préjudice causé par un juge à une personne physique ou morale parce qu'il s'acquitte de ses obligations judiciaires d'une façon illégale ou abusive* ». Par ailleurs, le paragraphe 4 du même article prévoit que si « *la Bosnie-Herzégovine verse des dommages (...) le juge peut être invité à rembourser le montant payé si le préjudice a été causé soit intentionnellement, soit en raison d'une grave négligence* ». Ces paragraphes abordent la question capitale et sensible de la responsabilité civile des juges. C'est pourquoi, il est extrêmement important de définir clairement dans le texte de loi les différents aspects des questions d'indemnisation. Ainsi que la Commission de Venise l'a souligné dans son Avis relatif aux projets de modification des lois sur le pouvoir judiciaire en Serbie de 2013, « *Il est certes possible de prévoir la responsabilité civile d'un juge, mais en soumettant à un examen très soigneux les motifs d'indemnisation du tort infligé, car cela pourrait avoir des répercussions sur l'ensemble du fonctionnement du système judiciaire en limitant la marge d'interprétation et d'application de la loi dont dispose chaque juge.* »¹² C'est pourquoi, toute décision de demander à un juge de rembourser l'indemnité versée par l'Etat doit être appliquée avec une extrême prudence.

30. Le projet de loi n'indique pas quelle institution traitera de cette question et quelle procédure permettra d'apprécier si le juge d'une juridiction a commis un acte illégal, abusif de façon intentionnelle ou par négligence. Le projet de loi devrait définir étroitement ces questions ou du moins comprendre un renvoi à la loi qui définit la procédure applicable et les motifs de la responsabilité civile. Par ailleurs, la « *façon abusive* » (*improper discharge*) de s'acquitter de ses obligations judiciaires (article 6(3)) semble vague et s'accorde mal avec l'expression « *soit intentionnellement, soit en raison d'une grave négligence* » employée à l'article 6(4). En effet, les paragraphes 3 et 4 appliquent des tests différents.

31. Il semble y avoir une erreur dans le projet de loi à l'article 6(4), où la première phrase indique « *payer les dommages visés au paragraphe 1...* », alors qu'il faudrait lire « *paragraphe 3* ».

E. Article 7 (Protection des droits)

32. L'article 7(2) est libellé de façon curieuse. C'est pour une grande part une paraphrase de l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'homme. Il serait plus utile de retenir une disposition prévoyant que le Tribunal d'Etat et la Haute cour de Bosnie-Herzégovine établis en vertu du projet de loi (et non en tant que « *tribunal indépendant et impartial* » en général) doivent tenir une audience et rendre leur décision dans un délai raisonnable. Telle qu'elle est rédigée, la disposition est plus appropriée sur le plan constitutionnel que pour une loi créant une ou plusieurs juridictions.

¹¹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

¹² Voir Avis relatif aux projets de modification des lois sur le pouvoir judiciaire en Serbie, adopté par la Commission de Venise à sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013), CDL-AD(2013)005, paragraphe 19.

F. Article 9 (Transparence)

33. S'il doit y en avoir, les exceptions au caractère public des audiences judiciaires doivent être indiquées dans le projet de loi lui-même. L'article 9(1) devrait préciser que le travail des tribunaux est public « *sauf s'il en est disposé autrement ci-après* ».

34. Les conditions de la tenue d'audiences à huis clos énoncées à l'article 9(3) sont trop générales à certains égards et trop vagues à d'autres. La protection de la moralité et de l'intégrité ne doit pas être un motif pour tenir des audiences à huis clos. « *Protéger les intérêts distincts d'une personne privée ou de la communauté* » est une expression trop générale et trop vague. Les exceptions au caractère public d'une audience devraient suivre ce qui est prévu dans le Code de procédure pénale de la Bosnie-Herzégovine et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

G. Article 13 (Signes d'appartenance)

35. Cet article, qui vise à empêcher le juge d'arborer des signes d'appartenance religieuse, politique, ethnique ou autre, est une bonne chose. La référence à des « *signes* » et à des « *insignes* » donne à penser que seuls les emblèmes physiques sont visés. **L'interdiction devrait également être étendue à des comportements comme la prière et les gestes ou les expressions religieux.**

H. Article 14 (Coopération et aide juridique)

36. L'article 14(1) prévoit que les juridictions coopèrent l'une avec l'autre et avec les autres tribunaux et autorités de la Bosnie-Herzégovine. Il importe de **faire en sorte que cette exigence de coopération soit associée à une obligation réciproque de faire de même pour les autres tribunaux de Bosnie-Herzégovine.**

37. L'article 14(4) demande à être précisé. Les types d'affaires où les tribunaux doivent informer le parquet de Bosnie-Herzégovine afin que « *des mesures soient prises pour protéger les droits et intérêts de la Bosnie-Herzégovine ou d'autres entités* » devraient être définis avec plus de précision.

I. Article 15 (Compétence pénale)

38. La loi de 2000 comprend plusieurs dispositions sur la compétence pénale qui étaient déjà peu claires et / ou controversées dans la version originale de la loi, notamment l'article 13(2) de celle-ci¹³ (article 7(2) de la version modifiée)¹⁴. La constitutionnalité de cette

¹³ « Article 13 – compétence pénale – (...) le Tribunal est également compétent :

a) pour prendre une position définitive et juridiquement contraignante sur l'application des lois de l'Etat et des traités internationaux à la demande d'un tribunal d'Entité et du district de Brčko chargés d'appliquer la loi de l'Etat ;

b) pour se prononcer sur une question concernant l'application du droit pénal international et inter-Entités, y compris les relations avec Interpol et d'autres institutions internationales de police, comme la décision de transférer une personne condamnée, et l'extradition et la remise de personnes recherchées par une autorité sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine par des Etats étrangers ou des juridictions internationales ;

c) pour se prononcer sur tout conflit de juridiction entre les juridictions des Entités et entre les juridictions des Entités et celles du district de Brčko ;

d) pour décider de la réouverture d'une procédure pénale pour les infractions déterminées par les lois de l'Etat de Bosnie-Herzégovine. »

¹⁴ Loi sur le Tribunal de Bosnie-Herzégovine, version consolidée – Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, 49/90 :

« Article 7 – Compétence pénale

(...)

disposition a été contestée en 2009 devant la Cour constitutionnelle de la BH par M. Milorad Živković, premier vice-président de la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine¹⁵. Le requérant affirmait que l'article 13(2) était contraire au principe de sécurité juridique, car il « *laissait une large latitude pour des manipulations et même pour des processus politiques* »¹⁶ en raison de son libellé vague et imprécis. Dans son arrêt de mars 2009, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a estimé que la disposition était constitutionnelle. Un consensus a été trouvé pour réviser le libellé de l'article 15 du projet de loi dans le cadre du Dialogue structuré UE – BiH sur la justice¹⁷. Ces appels ont maintenant été entendus. Toutefois, le libellé de la disposition sur la compétence pénale (article 15 du projet de loi) reste peu clair sur plusieurs points importants.

39. Il importe de noter que la loi de 2000 n'avait pas retenu de compétence pénale étendue de l'actuel Tribunal d'Etat, c'est-à-dire la possibilité pour le Tribunal d'Etat d'être saisi pour les infractions pénales couvertes par les codes pénaux des Entités et du district de Brčko. Cela s'est fait par la suite à l'aide de dispositions adoptées par des modifications du Haut-Représentant lors de l'entrée en vigueur en 2003 du Code pénal de Bosnie-Herzégovine, qui s'applique aux infractions pénales pouvant être poursuivies au niveau de l'Etat.

40. L'article 15(1) confère au Tribunal d'Etat une compétence en première instance pour les infractions pénales visées par le Code pénal et autres lois de Bosnie-Herzégovine et n'appelle pas d'observations particulières.

41. Toutefois, un certain nombre de problèmes commencent à apparaître dans le libellé des dispositions suivantes. L'article 15(2) détermine la compétence pénale du Tribunal d'Etat. Le libellé « *the Court shall have further jurisdiction* » pourrait impliquer une compétence supplémentaire plutôt qu'une juridiction d'appel. Cependant, sachant que le paragraphe 1 de l'article 15 définit expressément les cas où le Tribunal d'Etat fait office de juridiction du premier degré, il serait recommandé de donner des éclaircissements à cet égard.

42. L'article 15(2) comprend trois alinéas :

- L'alinéa a) donne au Tribunal compétence pour les infractions pénales qui « *mettent en danger la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, la sécurité nationale ou la personnalité internationale de la Bosnie-Herzégovine* ». La Commission de Venise croit savoir que cette disposition donne de larges compétences au Tribunal d'Etat.
- l'alinéa b) devrait être modifié pour supprimer la mention des « *valeurs sociales* », car on ne sait pas bien de quoi il s'agit. Alors qu'il convient de saluer le fait que la disposition renvoie aux dommages déjà causés (la version précédente visait des infractions qui pouvaient avoir certaines répercussions), il reste difficile de prévoir le

2) Le Tribunal est également compétent pour les infractions pénales qualifiées par les lois de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, de la *Republika Srpska* et du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine, quand ces infractions pénales :

- mettent en danger la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, la sécurité nationale ou la personnalité internationale de la Bosnie-Herzégovine ;

- peuvent avoir des effets graves ou des conséquences néfastes sur l'économie de la Bosnie-Herzégovine, ou peuvent avoir des conséquences néfastes sur la Bosnie-Herzégovine ou peuvent causer un grave préjudice économique ou avoir d'autres conséquences néfastes en dehors du territoire d'une Entité ou du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine. »

¹⁵ Affaire n° U 16/08, 28 mars 2009.

¹⁶ *Ibid.*, paragraphe 12.

¹⁷ Troisième réunion du « dialogue structuré sur la justice entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine », <http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=5389&lang=EN>.

moment où une telle situation pourrait se produire. De plus il conviendrait de déplacer « *dommages causés en dehors du territoire de la Bosnie-Herzégovine* » à l'alinéa c).

- L'alinéa c) a été ajouté au projet de loi afin d'introduire une compétence judiciaire pour les infractions pour lesquelles la compétence serait inefficace si elle se trouvait uniquement au niveau des entités ou des cantons ou du District de Brčko, parce que:
 - l'infraction a été commise dans, ou
 - a un effet dans, ou
 - ses auteurs se trouvent dans plus d'une des parties constitutives de l'Etat ou
 - l'infraction met en danger l'Etat dans son ensemble et donc l'infraction doit être traitée au niveau de l'Etat.

La Commission de Venise se félicite de cette disposition comme un renforcement nécessaire des moyens de lutte contre la criminalité. Cependant, il semble y avoir de sérieuses lacunes dans le projet de loi, au moins dans la traduction anglaise (voir CDL-REF (2013) 023), qui doivent être abordées. Par exemple, la référence aux infractions commises par des personnes "*de l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine*" doit être clarifiée. Le droit pénal doit être clair et précis et à cette fin, il serait souhaitable que les dispositions relatives aux individus et aux groupes organisés soient couvertes par des dispositions distinctes. En outre, il serait utile de définir ou de se référer à une loi qui définit le «*groupe organisé(s)*». Ce sont, cependant, des suggestions de nature technique et ne se rapportent pas à des problèmes de principe.

43. La Commission de Venise recommande donc de **réviser en conséquence les alinéas b) et c) de l'article 15(2)**.

44. L'alinéa a) de l'article 15(3) porte sur la compétence du Tribunal d'Etat dans le domaine de la coopération internationale et inter-Entité. La Commission de Venise recommande que son libellé ne soit pas modifié.

45. L'alinéa b) de l'article 15(3) permet au Tribunal d'Etat de rouvrir une procédure pénale qu'il a close par une décision juridiquement contraignante. Cette disposition est trop générale dans sa forme actuelle et permettrait au Tribunal de revenir sur une décision d'acquiescement en violation du principe de double incrimination. Les circonstances dans lesquelles une décision juridiquement contraignante peut être revue doivent être précisées. La question est traitée par le Code de procédure pénale de Bosnie-Herzégovine¹⁸. Il faudrait donc faire un renvoi au Code.

J. Articles 16 (Compétence civile) et 17 (Compétence administrative)

46. La Commission de Venise se félicite de la réglementation des deux types de compétence (civile et administrative).

47. L'article 16(b) concerne les *litiges d'ordre foncier découlant de dommages créés par l'action* (« *damages that were created* ») de responsables ou de l'administration. Même si on met « *damages* » au singulier en anglais, on ne sait pas bien ce que recouvre la disposition, qui devrait être précisée.

48. Il ressort de l'article 17(c) que le Tribunal d'Etat fait office de juridiction du premier degré en cas de litiges administratifs avec les institutions de Bosnie-Herzégovine et le district de Brčko. Toutefois, on ne sait pas bien si le Tribunal d'Etat sera aussi la juridiction de première instance pour les litiges administratifs émanant du district de Brčko.

¹⁸ Chapitre XXIV – Recours judiciaire extraordinaire, reprendre une procédure pénale, articles 324 à 333.

49. Par ailleurs, l'article 17(b) devrait être corrigé car il renvoie au paragraphe 1¹⁹, alors qu'il n'y en a plus à l'article 17. Le texte devrait sans doute renvoyer au paragraphe a) visant les actes ou le silence « *d'une institution de Bosnie-Herzégovine ou de l'un de ses organes, d'agences publiques, d'entreprises publiques, d'institutions du district de Brčko ou d'une autre organisation déterminée par les lois de l'Etat de Bosnie-Herzégovine* ».

50. L'article 17(b), selon lequel le Tribunal est compétent pour « *évaluer la légalité des actes administratifs définitifs adoptés (...) par les autorités gouvernementales de Bosnie-Herzégovine (...) pour lesquels il n'existe aucune protection judiciaire en dehors d'un litige administratif* » demanderait à être clarifié.

51. L'article 17(c) prévoit que le Tribunal de Bosnie-Herzégovine « *se prononce sur les demandes de protection de libertés et de droits consacrés par la Constitution de Bosnie-Herzégovine au cas où ils ont été violés en raison d'un acte ou d'une action individuels définitifs adoptés dans l'exercice de ses fonctions par le responsable d'une institution de Bosnie-Herzégovine ou d'un organe de celle-ci, une institution du district de Brčko ou tout autre organisation déterminée par les lois de Bosnie-Herzégovine* ». Ce libellé fait apparaître un certain nombre d'incertitudes. Ainsi, quelles sont les différences entre les affaires que le Tribunal traite en vertu des paragraphes a) et c) de l'article 17 ? La terminologie employée dans les trois paragraphes soulève aussi un problème : les actes administratifs définitifs adoptés par une institution de Bosnie-Herzégovine, les actes administratifs définitifs adoptés conformément aux lois de Bosnie-Herzégovine et l'acte ou action individuels définitifs adoptés par le responsable d'une institution de Bosnie-Herzégovine forment-ils des catégories différentes d'actes ou est-ce simplement un problème de traduction (voir CDL-REF(2013)023) ?

K. Article 18 (Compétence *ratione materiae*)

52. En vertu du projet de loi, la Haute cour de Bosnie-Herzégovine possède une compétence d'appel pour les décisions du Tribunal d'Etat, mais dans certains cas, elle fait office de juridiction du premier degré. De plus, le projet de loi (article 18(1)(b)) prévoit que la Haute cour de Bosnie-Herzégovine est compétente pour se prononcer sur les « *recours judiciaires contre des décisions de ses collèges, sauf s'il en est disposé autrement dans la présente loi* », ce qui pourrait créer un collège de recours au sein de la cour d'appel. Selon le projet de loi, la Haute cour de Bosnie-Herzégovine doit prévoir des voies de recours au cas où la décision de l'un de ses collèges est contestée. Cependant, on ne sait pas bien quelle section / collège de la Haute cour examinera ces recours. De plus, la Commission de Venise croit savoir que la Haute cour doit remplacer la juridiction d'appel du Tribunal d'Etat et former une juridiction d'appel distincte. Il est donc malheureux que la structure même qui existe actuellement au sein du Tribunal d'Etat soit reproduite au sein de la nouvelle juridiction. En conséquence, il faudrait supprimer l'alinéa b) de l'article 18(1). La Haute cour devrait être une instance rendant ses décisions en dernier ressort (à l'exception des recours devant la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine).

53. En vertu de l'alinéa a) de l'article 18(3), la Haute cour de Bosnie-Herzégovine est aussi compétente pour « *prendre position et donner des avis juridiques concernant l'application des lois de Bosnie-Herzégovine et des traités internationaux à la demande d'un tribunal d'Entité ou d'une juridiction du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine (ci-après « district de Brčko ») chargés d'appliquer les lois de Bosnie-Herzégovine* ». Il conviendrait de veiller à ce qu'il n'y ait pas de doublon avec la compétence de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine visée à l'article IV, par. 3, al. c), de la Constitution : « *La Cour constitutionnelle*

¹⁹ « *actes administratifs définitifs adoptés par (...) les autorités gouvernementales de Bosnie-Herzégovine visés au paragraphe 1 du présent article, pour lesquels il n'existe aucune protection judiciaire en dehors d'un litige administratif* ».

est compétente pour les questions dont elle est saisie par un tribunal de Bosnie-Herzégovine concernant la compatibilité d'une loi dont la validité conditionne la décision du tribunal avec la présente Constitution, avec la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles ou avec les lois de Bosnie-Herzégovine ; ou concernant l'existence ou la portée d'un principe général de droit public international pertinent en l'espèce. »

54. En outre, il convient de préciser les conséquences juridiques des « positions et avis » adoptés par la Haute cour de Bosnie-Herzégovine. Il importe que la Haute cour de Bosnie-Herzégovine se prononce sur des litiges et qu'elle ne devienne pas un organe consultatif.

55. En vertu de l'article 18(2), « *un juge qui ne participe pas au processus de décision concernant un appel ne participe à la procédure visant à trancher un recours judiciaire extraordinaire* ». Le projet de loi ne comporte pas de disposition similaire interdisant aux juges de se prononcer sur les affaires auxquelles ils ont participé en première instance. Sachant que les juges de la Haute cour de Bosnie-Herzégovine sont censés être régulièrement sélectionnés parmi les juges du Tribunal d'Etat, une telle situation pourrait se produire, si bien qu'il est nécessaire de réglementer expressément un tel cas de figure.

L. Article 20 (Organisation)

56. L'article 20(2) prévoit qu'il faut au moins six juges dans chaque collège des sections pénales du Tribunal d'Etat et de la Haute cour de Bosnie-Herzégovine, mais il ne donne pas de grandes orientations au sujet de leurs collèges et sections administratifs ou civils.

57. La logique sous-jacente à l'affectation du même nombre de juges à l'instance du premier degré et au niveau de l'appel soulève aussi des questions, sauf s'il y a une raison sérieuse de supposer que la plupart des jugements seront contestés. Il ne faudrait pas non plus interpréter une telle disposition comme portant atteinte aux prérogatives du Conseil supérieur des juges et des procureurs (voir observations au sujet de l'article 4(3) ci-dessus).

M. Article 21 (Méthodologie)

58. L'article 21(2) souligne que « *la composition des collèges est déterminée par la loi* », sans préciser de loi particulière ni renvoyer à celle-ci. Si la composition des collèges doit être régie par la loi (et non par ex. par le règlement de la juridiction), il serait raisonnable qu'elle soit régie par le présent projet de loi afin d'éviter que des questions semblables soient traitées par différents textes de loi.

59. Toutefois, il serait préférable d'arrêter la composition des collèges dans le règlement intérieur.

N. Article 23 (Collèges)

60. On ne sait pas très bien ce que signifie le « *document interne* » dans lequel les tribunaux peuvent arrêter certaines questions. Qui doit rédiger un tel document - en d'autres termes, qui décide ? Le Président ou les juges réunis en assemblée plénière de la juridiction en question ?

O. Article 28 (Fonctionnement des tribunaux)

61. Si cet article est conservé dans le projet de loi, les divers groupes de personnes réalisant des tâches relevant de la compétence des deux juridictions, devraient être indiqués avec plus de précision. Dans son libellé actuel, le projet de loi mentionne, outre le président

et les juges, le personnel professionnel et d'autres agents des tribunaux. Cependant, ces derniers termes ne sont employés nulle part ailleurs dans le projet de loi. On ne sait donc pas très bien ce qu'ils recouvrent.

P. Article 29 (Président de juridiction)

62. Il est difficile de savoir ce que veut dire être responsable de la gestion des *résultats globaux* » du tribunal et de son administration. Cela pourrait être un problème de traduction (voir CDL-REF(2013)023), mais les compétences et pouvoirs des présidents de juridiction devraient être définis très précisément.

Q. Article 31 (Conditions de nomination à la Haute cour)

63. Selon cet article, le candidat à la fonction de juge doit avoir *« huit (8) ans au moins d'expérience en tant que juge, dont cinq (5) comme juge auprès du Tribunal ou d'une autre juridiction du deuxième ou du troisième degré, ou comme procureur, avocat, avocat général, ou Agent du gouvernement devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg ou avoir une autre expérience juridique postérieure à l'examen du barreau »*.

64. Cet article vise à déterminer que les professionnels du droit ayant une réelle expérience peuvent présenter leur candidature. Bien que ce soit là une tentative d'établir une liste exhaustive, elle peut sembler inutilement restreinte. Ainsi, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme ou d'autres instances internationales judiciaires ou quasi-judiciaires pourraient ne pas satisfaire aux conditions énoncés dans le présent article sauf s'ils ont été juges auprès de juridictions de Bosnie-Herzégovine pendant cinq ans au moins.

65. Le libellé de la version anglaise du projet de loi (voir CDL-REF(2013)023) demanderait aussi à être précisé. La première partie de la phrase fixe une exigence de *« huit (8) ans au moins d'expérience en tant que juge, dont cinq (5) comme juge auprès du Tribunal ou d'une autre juridiction du deuxième ou du troisième degré... »*, mais le reste de la phrase devrait se lire comme prévoyant une solution de rechange, c'est-à-dire que sont autorisées les candidatures de juristes ayant un autre type d'expérience comme procureur, avocat, avocat général etc. Cependant, cette option ne s'accorde pas bien avec l'exigence générale de huit ans d'expérience en tant que juge. En tout état de cause, cela ne devrait pas être traité par le projet de loi, mais par la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs.

R. Article 32 (Evaluation)

66. En vertu de l'article 32(1) *« les résultats des juges et des présidents de juridiction sont évalués conformément aux critères déterminés par le Conseil supérieur des juges et des procureurs »*. L'article 32(2) prévoit aussi que *« l'évaluation des résultats est réalisée par le président de la juridiction responsable avec avis exprès du président de section (...) »*. Cette disposition peut sembler problématique car elle définit le président de juridiction comme une figure centrale du processus d'évaluation des juges. Cela peut non seulement conduire à un conflit d'intérêts, mais aussi à de mauvaises pratiques limitant l'indépendance des différents juges.

67. Dans son rapport sur les nominations judiciaires, la Commission de Venise a traité de cette question :

« 42. Il s'agit avant tout d'exclure les facteurs qui pourraient faire naître des doutes quant à l'impartialité des juges : 'malgré l'objectif louable que constitue le désir d'assurer un niveau élevé grâce à un système d'évaluation, il est notoirement difficile

de concilier l'indépendance du juge avec un système de notation. Si l'on doit choisir entre les deux, c'est l'indépendance du juge qui est la valeur cruciale'. »²⁰

68. Le projet de loi ne donne pas de détails sur la procédure et la fréquence de l'évaluation et sur ses conséquences. Bien qu'il prévoit que le Conseil supérieur est autorisé à adopter des critères d'évaluation, ces critères, la procédure et les conséquences de l'évaluation doivent être formulées clairement, être aisément accessibles et être prévisibles. Il importe que le système d'évaluation ne serve pas de mécanisme pour assujettir ou influencer les juges ou ne soit pas considéré comme servant à cela.

S. Article 34 (Règlement sur le fonctionnement des tribunaux)

69. Selon l'article 34(1) « *le Conseil supérieur des juges et des procureurs adopte, en collaboration avec le ministère de la Justice, un règlement sur le fonctionnement des tribunaux applicable à la juridiction concernée et aux services qui la composent* ».

70. Il serait souhaitable d'éviter une participation importante de l'exécutif (ministère de la Justice) à l'adoption du règlement intérieur des tribunaux et de déléguer l'adoption de ce règlement et des règles de procédure aux tribunaux, dans les limites fixées par la loi.

71. En tout état de cause, la Commission de Venise recommande de veiller à ce que le projet de loi assure une compatibilité continue avec la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs et qu'il ne s'écarte pas de celle-ci.

T. Article 35 (Assistants et conseillers judiciaires)

72. En vertu de l'article 35(4) « *les assistants, les assistants confirmés et les conseillers judiciaires sont nommés par le Conseil supérieur des juges et des procureurs* ». Dans la mesure où les assistants et les conseillers judiciaires assistent les juges dans leur travail, il pourrait être souhaitable de permettre la participation de la juridiction et des juges au processus de sélection. Les conseillers doivent collaborer étroitement avec les juges et le fonctionnement du tribunal pourrait gagner en efficacité si les juges avaient leur mot à dire dans la sélection de leurs conseillers.

U. Article 37 (Employés judiciaires – tâches administratives)

73. Selon l'article 37(4) les présidents de juridiction « *adressent* » pour confirmation au Conseil supérieur des juges et des procureurs « *les documents* » concernant « *les critères permettant de déterminer le nombre d'employés* » (paragraphe 2) et « *le nombre d'employés, le mandat de chacun d'eux, leurs compétences et responsabilités* » (paragraphe 3), accompagnés de « *l'avis exprès* » du ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine.

74. Le rôle du ministère de la Justice dans ce processus soulève des questions. En outre, la nécessité et la signification de « *l'avis exprès* » de l'exécutif ne sont pas claires. Le projet est aussi silencieux sur les effets d'un tel avis. Que se passe-t-il si l'avis du ministère de la Justice est négatif ? Il semble que sans cet avis (qui semble davantage être une approbation) du ministère de la Justice, le Conseil supérieur peut refuser, pour cette raison formelle, d'examiner la demande.

75. Même si la participation du ministère de la Justice se limitait uniquement à un rôle consultatif en matière de financement et/ ou d'infrastructures, il serait recommandé d'exempter le président de juridiction de l'obligation de demander un tel avis à l'exécutif. Le

²⁰ Voir rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028), paragraphe 42.

Conseil supérieur des juges et procureurs est sans doute mieux placé pour traiter toutes les questions connexes, y compris la communication avec l'exécutif.

76. Selon les recommandations du Comité des Ministres, « *sous réserve du respect de leur indépendance, les juges et le système judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l'administration des tribunaux...* »²¹. Lorsqu'elles traitent des questions telles que le financement ou les projets d'infrastructures, les autorités judiciaires sont censées coopérer avec les autorités publiques compétentes. Cette coopération doit obéir à des procédures claires.

V. Article 42 (Représentants agréés)

77. En vertu de l'article 42(2) « *les tribunaux peuvent autoriser au cas par cas des représentants agréés à engager des actions devant la juridiction compétente* », bien qu'il ne satisfasse pas aux conditions visées à l'article 42(1), c'est-à-dire qu'ils ne figurent pas dans l'annuaire du barreau des avocats de Bosnie-Herzégovine.

78. Cette disposition est trop vague. Il pourrait y avoir différentes raisons pour lesquelles un représentant « *non agréé* » peut être autorisé à intenter une action en justice. Ces décisions peuvent effectivement être prises au cas par cas, mais le projet de loi devrait à l'évidence prévenir la possibilité de décisions arbitraires. C'est pourquoi, la **Commission de Venise recommande de donner de grandes orientations aux tribunaux, en définissant certains aspects qui pourraient être pris en considération par la juridiction et / ou indiquer clairement le but visé par une telle exception.**

W. Article 48 (Budget)

79. Selon l'article 48(2), le Conseil supérieur des juges et des procureurs adresse une proposition de budget au ministère de la Justice. Cependant, le projet de loi ne donne pas de détails sur le rôle du ministère après qu'il a reçu la proposition. Le projet de loi devrait définir clairement les pouvoirs du ministère de la Justice dans l'élaboration du budget des tribunaux. Si le ministère accepte tout simplement le projet tel qu'il est, ceci devrait alors être clairement reflété dans le projet de loi. Si, toutefois, cette disposition implique également que le ministère a le pouvoir de formuler des commentaires et / ou de négocier le budget, le projet de loi devrait définir de manière explicite la répartition des compétences entre le ministère et le Conseil supérieur des juges et des procureurs, sans compromettre le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

80. Il convient de relever que dans certains cas en général, le projet de loi donne un rôle actif au ministère de la Justice dans le processus de décision administrative. Cela peut être dû au rôle clé joué par le ministère de la Justice dans la réforme du système judiciaire. Toutefois, les rédacteurs devraient veiller à éviter une participation trop importante du ministère de la Justice dans le fonctionnement des tribunaux. En outre, une fois que le budget est alloué, sa mise en œuvre devrait être laissée aux tribunaux et / ou le Conseil supérieur des juges et des procureurs. Il est important que les normes les plus élevées possibles de transparence s'appliquant aux dépenses budgétaires par les tribunaux soient suivies.

81. En vertu de l'article 48(5), « *à la fin de chaque exercice, les présidents des tribunaux informent l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine de l'exécution du budget dans leur juridiction respective* ». La logique de cette procédure est sujette à caution. Elle pourrait

²¹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.

avoir un effet négatif sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le Président de juridiction doit être exempté d'une telle obligation légale et, dans le même temps, les normes les plus sévères possible de transparence budgétaire doivent être retenues pour les dépenses des tribunaux.

X. Article 53 (Abrogation de certaines dispositions)

82. La Commission de Venise croit savoir que cette disposition a été incorporée pour tenter de créer la nouvelle juridiction aussitôt que possible sans attendre l'adoption des modifications de la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs. Cependant, cette approche est problématique sur le plan juridique et d'une complexité inutile. Ainsi que cela a déjà été indiqué, la loi sur le Conseil supérieur devrait régir exclusivement toutes les questions liées à la composition des tribunaux et à la nomination des juges. Il ne faudrait admettre aucune exception, même provisoire, à cette règle surtout en prenant le risque de voir ces exceptions provisoire devenir des règles permanentes.

83. De plus, la Commission de Venise n'est pas persuadée qu'il soit nécessaire d'opter pour une telle approche à deux niveaux. Pour autant qu'un consensus se dégage sur la réglementation et la composition des deux juridictions, il n'y a pas de raison de penser que ce consensus ne pourra pas se refléter dans la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs plutôt que dans le projet de loi.

IV. Conclusions

84. Le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine crée une nouvelle juridiction au niveau de l'Etat : la Haute cour de Bosnie-Herzégovine. Celle-ci servira de cour d'appel au niveau de l'Etat et examinera notamment les appels interjetés contre des décisions rendues par le Tribunal d'Etat.

85. La Commission de Venise croit savoir que le Tribunal d'Etat continuera de fonctionner dans sa structure et sa composition actuelles pour autant que cela concerne sa compétence en première instance. A cet égard, il conviendrait de revoir l'article 54 du projet de loi.

86. Dans son avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, la Commission de Venise avait défendu la création d'une cour d'appel distincte²². Les autorités de Bosnie-Herzégovine semblent avoir accédé à cette recommandation en proposant de mettre en place la Haute cour de Bosnie-Herzégovine.

87. Le présent projet de loi regroupe les tribunaux au niveau de l'Etat (à l'exception de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine) conformément à la recommandation formulée dans son Avis précédent par la Commission de Venise²³, au lieu de traiter chacune des juridictions au niveau de l'Etat dans un texte de loi distinct.

88. Toutefois, il reste certaines questions qui devraient être traitées, notamment les suivantes :

- 1) Etant donné que le projet de loi ne concerne que les juridictions qui œuvrent au niveau de l'Etat, il conviendrait de le préciser aux articles 1^{er} et / ou 2.

²² Voir l'Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, adopté par la Commission de Venise à sa 91^e session plénière, (Venise, 15-16 juin 2012), CDL-AD(2012)014, paragraphe 62.

²³ *Ibid.*, paragraphe 63.

- 2) Article 4 sur la composition et le nombre de juges de la Haute cour de Bosnie-Herzégovine : les rédacteurs devraient veiller à ce qu'il n'y ait pas de doublon entre le projet de loi et la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs.
 - 3) L'article 4(2) vise à assurer une représentation équitable des « *peuples constituants* » et des « *Autres* » vivant sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine. Bien qu'une volonté de cette nature soit légitime sur le plan politique, il serait très problématique pour le pouvoir judiciaire de la mettre en œuvre. Ici, le principe d'indépendance et d'impartialité des différents juges prévaut sur toute autre considération. La Commission de Venise recommande donc de réviser l'article 4(2) du projet de loi.
 - 4) L'article 4(3) sur le nombre total de juges dans chaque juridiction devrait être révisé pour lire : « *le nombre total de juges de chaque juridiction est déterminé par le Conseil supérieur des juges et des procureurs* ».
 - 5) L'article 7(2) devrait être remplacé par une disposition prévoyant la création du Tribunal d'Etat et de la Haute cour de Bosnie-Herzégovine en vertu du projet de loi (et non « *d'un tribunal indépendant et impartial* » en général) pour tenir des audiences et rendre des décisions dans un délai raisonnable.
 - 6) Article 13 : l'interdiction faite aux juges d'arborer des signes d'appartenance religieuse, politique, ethnique ou autre devrait être étendue à des comportements comme la prière ou les gestes ou expressions religieux.
 - 7) Article 15(2) : une disposition aussi importante sur la compétence pénale devrait être formulée avec clarté de manière à ne pas laisser d'ambiguïté.
 - 8) A l'article 15(2)(b) la référence aux « *valeurs sociales* » devrait être supprimée car on ne sait pas bien ce qui est entendu par là. Alors qu'il convient de saluer que la disposition vise maintenant les dommages déjà causés, il reste difficile de prévoir quand une telle situation se concrétisera. De plus, il conviendrait de déplacer « *les dommages causés hors du territoire de Bosnie-Herzégovine* » à l'article 15(2)(c). La Commission de Venise recommande donc de réviser en conséquence les alinéas b) et c) de l'article 15(2) du projet de loi.
 - 9) Article 18(1)(b) semble constituer un collège de recours au sein de la nouvelle Haute Cour de Bosnie-Herzégovine. Cependant, la Commission de Venise croit savoir que la Haute cour doit remplacer la juridiction d'appel du Tribunal d'Etat et former une juridiction d'appel distincte.
 - 10) Article 32 (évaluation des juges et des présidents de juridiction) : les critères, la procédure et les conséquences d'une telle évaluation devraient être formulés avec clarté, être aisément accessibles et être prévisibles.
 - 11) Article 37 (sur le personnel judiciaire – tâches administratives) : le rôle du ministère de la Justice dans le processus soulève des questions. Il est recommandé au Président de juridiction d'être exempté de l'obligation de demander l'avis du ministère de la Justice. Le Conseil supérieur des juges et des procureurs serait sans doute mieux placé pour traiter toutes les questions connexes, y compris la communication avec l'exécutif.
89. Globalement, le projet de loi devrait viser à être compatible avec la loi sur le Conseil supérieur des juges et des magistrats.
90. La Commission de Venise est disposée à offrir encore son assistance aux autorités de Bosnie-Herzégovine si celles-ci le souhaitent.