



Strasbourg, le 23 mars 2021

CDL-AD(2021)015

Avis 1015 / 2021

Or. angl

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

BOSNIE-HERZÉGOVINE

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI
RELATIVE AU CONSEIL SUPERIEUR DES JUGES
ET DES PROCUREURS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 126^{ème} Session plénière
(en ligne, 19-20 mars 2021)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)
M. Nicolae EȘANU (membre suppléant, République de Moldova)
M. James HAMILTON (ancien membre, expert)**

Opinion co-funded
by the European Union



Contenu

| | |
|--|----|
| I. Introduction | 3 |
| II. Contexte..... | 3 |
| A. Précédents avis de la Commission de Venise | 4 |
| B. Autres rapports pertinents..... | 6 |
| III. Normes internationales pertinentes | 7 |
| A. Des normes universelles | 7 |
| B. Normes du Conseil de l'Europe | 8 |
| IV. Analyse | 8 |
| A. Conflits d'intérêts et transparence..... | 9 |
| B. Procédures disciplinaires pour les juges et les procureurs..... | 14 |
| C. Contrôle juridictionnel des décisions du CSJP | 19 |
| D. Révocation des membres du CSJP | 21 |
| V. Conclusion..... | 23 |

I. Introduction

1. Par lettre du 15 décembre 2020, le Ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil Supérieur de juges et des procureurs (CDL-REF(2020)003, ci-après le "projet de loi"). La demande précise que le projet de loi a été élaboré pour se conformer aux recommandations formulées par la Commission européenne sur la base de plusieurs missions d'évaluation menées dans le cadre du dialogue entre l'Union européenne (UE) et la Bosnie-Herzégovine (BiH), à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord de stabilisation et d'association en 2015 et de la présentation de la demande d'adhésion de la BiH à l'UE en 2016.

2. Alors que l'intention à long terme est de rédiger un nouvel acte juridique complet sur le Conseil Supérieur de juges et des procureurs (ci-après le "CSJP"), le projet de loi a été élaboré comme une solution à court terme (provisoire). Le projet de loi propose une série d'amendements visant à traiter les problèmes les plus urgents dans quatre domaines principaux, à savoir : a) les conflits d'intérêts et la transparence ; b) les procédures disciplinaires pour les juges et les procureurs ; c) le contrôle judiciaire des décisions du CSJP ; et d) la révocation des membres du CSJP.

3. Mme Veronika Bílková, M. Nicolae Eșanu et M. James Hamilton ont été les rapporteurs de cet avis.

4. En raison de la situation sanitaire due à la pandémie de Covid-19, une visite en BiH n'a pas pu être organisée. Une série de réunions virtuelles a donc été organisée les 28 et 29 janvier 2021 avec : le Ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine, le Ministre de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH), le Ministre de la Justice de la Republika Srpska, des représentants du CSJP et de son secrétariat, l'organe de coordination de l'association judiciaire, la commission judiciaire du district de Brčko et les centres de formation des juges et des procureurs des deux Entités, des représentants des organisations internationales, ainsi que de la société civile. La Commission est reconnaissante aux autorités et au Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo pour le soutien apporté à l'organisation de ces réunions virtuelles.

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

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles et des commentaires écrits des parties prenantes. Après un échange de vues avec le Ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine, l'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

II. Contexte

7. Le CSJP a été créé par la *loi sur le Conseil Supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine* (ci-après la "loi sur le CSJP") adoptée par le Parlement de Bosnie-Herzégovine en 2004¹. Il a été établi en tant que conseil unique au niveau de l'État pour les juges et les procureurs, chargé de garantir le maintien d'un système judiciaire indépendant, impartial et professionnel en Bosnie-Herzégovine. La constitutionnalité de la loi sur le CSJP a été confirmée par la Cour Constitutionnelle de BiH en 2009².

¹ Voir le Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, loi n° 25/04 Coll. modifiée.

² Affaire n° U11/08.

8. La création du CSJP a été rendue possible par l'accord de transfert³ conclu par les deux Entités, la Fédération de BiH et la Republika Srpska, en mars 2004. Le préambule de l'accord stipule que :

"Les parties souhaitent consolider l'autorité exercée sur l'appareil judiciaire des Entités afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire par la création d'un Conseil Supérieur des juges et des procureurs unique en Bosnie-Herzégovine. /.../ Comme défini dans l'accord, le conseil sera la principale autorité compétente pour le pouvoir judiciaire à tous les niveaux de la Bosnie-Herzégovine. Il sera chargé d'exercer une surveillance sur les juges et les procureurs de sorte à susciter la confiance de l'opinion publique envers le pouvoir judiciaire."

9. La création du CSJP s'inscrit dans le cadre d'une réforme judiciaire plus large qui a eu lieu en Bosnie-Herzégovine depuis la conclusion des accords de Dayton (1995). C'était également l'une des exigences formulées par l'UE dans le cadre du dialogue structurel entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine. Cette exigence a été clairement formulée dans l'étude de faisabilité de 2003 pour la Bosnie-Herzégovine, qui invitait la Bosnie-Herzégovine à *"adopter une législation instituant un Conseil Supérieur des juges et des procureurs unique pour la BiH afin de consolider la compétence de nomination à l'égard des appareils judiciaires des Entités et de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire sur l'ensemble du territoire de la BiH"*⁴.

10. Le CSJP est un organe d'autogestion unique pour le pouvoir judiciaire sur l'ensemble du territoire de la BiH (avec ses quatre systèmes juridiques et judiciaires). Il est composé de 15 membres ayant un mandat de quatre ans (renouvelable une fois), agissant à titre personnel. 11 membres représentent divers organes judiciaires et de poursuite, 4 sont élus par d'autres organes (Conseil des ministres, Parlement et barreaux). Les principales tâches du CSJP sont de protéger le pouvoir judiciaire contre les interférences politiques, d'assurer son indépendance, de garantir sa professionnalité et de promouvoir les réformes judiciaires. Le CSJP nomme et évalue les juges et les procureurs et exerce des pouvoirs disciplinaires à leur égard. Par ses statuts applicables dans les quatre systèmes judiciaires, il contribue à la défragmentation et à la cohérence de la politique judiciaire.

A. Précédents avis de la Commission de Venise

11. La loi sur le CSJP n'a pas fait l'objet d'un examen par la Commission de Venise au moment de son adoption (2004). Depuis lors, cependant, la Commission a eu plusieurs occasions d'examiner la loi, et certains amendements à celle-ci ont été proposés pour adoption (bien qu'ils n'aient pas toujours été adoptés), et elle a formulé des recommandations détaillées, et parfois récurrentes, à cet égard.

12. Dans l'*avis de 2012 sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-et-Herzégovine*, la Commission de Venise a reconnu que *"ce Conseil a joué un rôle extrêmement important dans le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et dans le développement des contacts et de la coopération entre les juges et les procureurs"*⁵. Elle a toutefois également identifié certaines lacunes dans le cadre juridique et le fonctionnement effectif du CSJP. À la lumière de ces éléments, elle a formulé quatre recommandations principales.

³ Accord sur le transfert de certaines responsabilités des entités par la création du Conseil Supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, Sarajevo, 11 mars 2004.

⁴ COM(2003)692, *Etude de faisabilité de la Commission au Conseil relative à l'état d'avancement de la Bosnie-et-Herzégovine au regard de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne.*, Bruxelles, 18 novembre 2003.

⁵ Avis n° 648/2011, *Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine*, CDL-AD(2012)014, paragraphe 85.

13. La première concerne le statut - en temps voulu, le CSJP devrait être doté d'une base constitutionnelle explicite. La seconde concerne la composition - la Commission de Venise a souligné la nécessité de veiller à ce que les deux principaux groupes représentés au sein du CSJP, les juges et les procureurs, ne soient pas en mesure de se mettre réciproquement en minorité (notamment en ce qui concerne les nominations et les procédures disciplinaires). La Commission a également suggéré que des mécanismes soient mis en place pour garantir que les rivalités interinstitutionnelles et interpersonnelles au sein du système judiciaire ainsi que les tensions ethniques ne puissent pas compromettre l'indépendance et l'impartialité du CSJP. La troisième, concernant la structure du CSJP, a recommandé la création, au sein du CSJP, de deux sous-conseils, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs. Elle l'a fait en partant du principe que l'existence d'un conseil commun pour les juges et les procureurs a été convenue dans l'accord de transfert et n'est donc pas susceptible d'être modifiée sans une renégociation de cet accord. La quatrième, relative aux activités du CSJP, souligne *notamment* la nécessité de trouver une stratégie efficace pour lutter contre l'arriéré ou pour améliorer la procédure de nomination des juges et des procureurs. La plupart de ces recommandations restent d'actualité.

14. L'avis de 2013 sur le *projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-et-Herzégovine* n'a pas traité longuement du CSJP, soulignant néanmoins que les compétences du CSJP doivent être respectées et que les autres actes juridiques relatifs au pouvoir judiciaire doivent être rendus compatibles avec la loi sur le CSJP⁶.

15. Dans l'avis de 2014 sur le *projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine*, la Commission de Venise a examiné un amendement complet à la loi sur le CSJP rédigé en 2014. Elle a accueilli favorablement le projet de créer au sein du CSJP deux sous-conseils distincts (conformément à la recommandation faite en 2012). Cependant, elle a évalué de manière critique d'autres plans, en particulier ceux visant à renforcer les compétences du pouvoir législatif en ce qui concerne le CSJP (dans la nomination ou la révocation des membres du CSJP) et à introduire des quotas ethniques pour la composition du CSJP. La Commission a également recommandé d'introduire un droit de recours devant un tribunal pour les décisions du CSJP relatives aux nominations ou aux questions disciplinaires⁷. La Commission est consciente que le projet d'amendement évalué dans l'avis de 2014 n'a finalement pas été adopté et que la loi sur le CSJP n'a pas été formellement révisée depuis 2008.

16. En 2014-2020, la Commission de Venise n'a pas eu l'occasion de revenir sur ce sujet. La loi sur le CSJP et les résultats effectifs de ce dernier ont toutefois été régulièrement évalués par d'autres organismes internationaux, principalement dans le cadre du dialogue UE-BiH. Alors que l'évaluation faite par ces organismes au cours des premières années de fonctionnement du CSJP était généralement positive⁸, ces dernières années, les rapports ont adopté une connotation de plus en plus critique⁹.

⁶ Avis n° 723/2013, Avis sur le *projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine*, 15 juin 2013, CDL-AD(2013)015, paragraphe 71.

⁷ Avis n° 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.* paragraphes 125-126.

⁸ Voir, par exemple, COM(2005)529, *Communication de la Commission au Conseil sur les progrès accomplis par la Bosnie-et-Herzégovine dans la mise en œuvre des priorités recensées par «l'étude de faisabilité relative à l'état d'avancement de la Bosnie-et-Herzégovine au regard de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne*, Bruxelles, 21 octobre 2006.

⁹ Voir, en particulier, le *Rapport d'experts sur l'État de droit en Bosnie-et-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-et-Herzégovine à l'Union européenne*, Bruxelles, 29 mai 2019 ; et SWD(2020)350 final, document de travail des services de la Commission, *Rapport 2020 sur la Bosnie-et-Herzégovine 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. Voir également la section B ci-dessous, *Autres rapports pertinents*.

B. Autres rapports pertinents

17. L'*avis de la Commission de 2019 sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne* et le *rapport analytique* (son document d'accompagnement) identifient des lacunes similaires à celles contenues dans les avis de la Commission de Venise de 2012-2014 et formulent des recommandations similaires. Ainsi, la Commission européenne (la "CE") recommande : a) que le CSJP soit doté d'un statut constitutionnel explicite ; b) que la loi sur le CSJP soit révisée afin de mieux réglementer la nomination, l'évaluation et les procédures disciplinaires des membres du pouvoir judiciaire, et de prévoir des recours juridiques appropriés contre les décisions finales du CSJP ; et c) qu'une loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine soit adoptée pour prévenir les conflits de compétence et garantir la sécurité juridique requise en matière pénale¹⁰. Le rapport analytique note explicitement qu'à ce jour, la Bosnie-Herzégovine n'a pas révisé la loi sur le CSJP de manière à mettre pleinement en œuvre les recommandations de la Commission de Venise, et il l'encourage à le faire¹¹.

18. Depuis le second semestre 2019, l'évaluation produite par l'UE et par les experts est devenue beaucoup plus critique. Cela est visible dans le *rapport d'experts sur l'État de droit en Bosnie-et-Herzégovine*, publié par le rapporteur européen pour l'État de la justice le 5 décembre 2019 (le rapport Priebe)¹². Le rapport Priebe note que "*au cours des dernières années, le CSJP est lui-même devenu une partie du problème*"¹³ et que "*dans l'ordre judiciaire actuel de la Bosnie-Herzégovine, le CSJP est indispensable. Cependant, le CSJP a besoin d'une réforme sérieuse et d'un changement radical de comportement*"¹⁴. Il contient également des recommandations qui recoupent en partie celles formulées précédemment par la Commission de Venise et l'UE (sous-conseils séparés, contrôle judiciaire des décisions du CSJP, etc.) et vont en partie au-delà (nouvelles règles pour l'élection des membres du CSJP, nouveau système d'évaluation des performances des juges, etc.)

19. Le 6 octobre 2020, la CE a produit le *rapport "Bosnie-Herzégovine 2020"*¹⁵. S'appuyant sur le rapport Priebe, ce rapport de la CE est également critique à l'égard du CSJP, notant que "*au cours de la période de référence, de nombreuses lacunes sont devenues évidentes en ce qui concerne l'indépendance, la responsabilité et l'efficacité du [CSJP], qui ont encore considérablement détérioré la confiance dans le système judiciaire*"¹⁶. Le rapport de la CE souligne ce point :

*"Comme priorité clé, la Bosnie-Herzégovine doit adopter la nouvelle loi sur le CSJP sur la base de l'initiative législative de 2018 pour renforcer l'indépendance et la responsabilité du CSJP en tant que garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette loi devrait aligner sur les normes européennes la composition du CSJP, l'élection et la responsabilité disciplinaire de ses membres, ainsi que réformer la nomination, la promotion, l'évaluation des performances, la responsabilité disciplinaire, les conflits d'intérêts et l'intégrité des titulaires de fonctions judiciaires, et établir un recours judiciaire contre toutes les décisions finales du CSJP"*¹⁷.

20. En réponse à ces recommandations, les autorités de BiH ont commencé à travailler à l'adoption d'un acte juridique entièrement nouveau sur le CSJP. De fait, un projet d'acte de ce type, intitulé *Initiative pour la modification de la loi sur le CSJP*, avait déjà été soumis par le CSJP

¹⁰ COM(2019)261, *op. cit.* p. 8.

¹¹ SWD(2019)222, *op. cit.* p. 32.

¹² Rapport Priebe, *op. cit.*

¹³ *Ibidem*, paragraphe 85.

¹⁴ *Ibidem*, paragraphe 85.

¹⁵ SWD(2020)350 final, *op. cit.*

¹⁶ *Ibidem*, p. 17.

¹⁷ *Ibidem*, p. 17.

lui-même en 2018. En 2019, un groupe de travail a été mis en place par le ministère de la justice à cette fin. Comme la rédaction d'un nouvel acte juridique nécessite, selon les autorités de Bosnie-Herzégovine, un délai plus long, le Ministère de la Justice a décidé de soumettre, à titre de solution temporaire, un amendement à la loi existante sur le CSJP qui répondrait aux principales critiques formulées à l'encontre du CSJP et viserait à remédier à certaines des lacunes du cadre juridique. Il s'agit de l'amendement qui est examiné dans le présent avis.

III. Normes internationales pertinentes

21. La création et le fonctionnement des conseils supérieurs de la magistrature, ainsi que les activités relevant de la compétence du CSJP (nomination des juges, procédures disciplinaires, etc.), sont soumis aux normes internationales. Ces normes sont inscrites dans des instruments adoptés tant au niveau universel qu'au niveau européen. Certains de ces instruments sont juridiquement contraignants, d'autres sont des instruments juridiques non contraignants, mais ils codifient souvent les règles coutumières existantes ou résument les meilleures pratiques.

A. Des normes universelles

22. Au niveau universel, la Charte internationale des droits, qui englobe la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (la "DUDH", 1948) et les deux *Pactes internationaux* (1966), établit les normes fondamentales des droits de l'homme, y compris celles relatives au système judiciaire. La DUDH déclare que "*toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*" (article 10). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) confirme ce principe en donnant une liste plus détaillée des différents droits procéduraux (articles 14-15). En outre, la DUDH et le PIDCP interdisent tous deux la discrimination (article 7 de la DUDH, articles 3, 14, 25 et 26 du PIDCP).

23. Les normes fondamentales inscrites dans la Charte internationale des droits de l'homme sont précisées et développées par une série d'instruments juridiques non contraignants traitant de divers aspects du fonctionnement du système judiciaire et des services de poursuite. Il s'agit notamment des *Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature* (1985)¹⁸, des *Principes de base relatifs au rôle du barreau* (1990)¹⁹, des *Lignes directrices relatives au rôle des procureurs* (1990), de ²⁰ la *Charte universelle du juge* (1999)²¹, les *Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs* (1999)²², les *Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire* (2002)²³, les *Principes du Cap relatifs au rôle des commissions indépendantes dans la sélection et la nomination des juges* (2016)²⁴, les Résolutions 2003/39 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : *Intégrité du système judiciaire* et 2004/33 : *Indépendance et impartialité du*

¹⁸ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, *septième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants* (Milan, 26 août - 6 septembre 1985), approuvés par les résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 de l'Assemblée générale des Nations unies.

¹⁹ *Principes de base relatifs au rôle du barreau*, huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, 27 août au 7 septembre 1990.

²⁰ *Lignes directrices sur le rôle des procureurs*, adoptées par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990.

²¹ *La Charte universelle du juge*, Association internationale des juges, 17 novembre 1999.

²² *Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs*, Association internationale des procureurs et poursuivants (AIP), 23 avril 1999.

²³ *Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, le groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité judiciaire, tels que révisés lors de la table ronde des présidents de tribunaux tenue au Palais de la Paix, à La Haye, les 25 et 26 novembre 2002, et approuvés par la résolution 2006/23 du Conseil économique et social des Nations unies.

²⁴ Bingham Centre for the Rule of Law, *Principes du Cap relatifs au rôle des commissions indépendantes dans la sélection et la nomination des juges*, 2016.

pouvoir judiciaire, des jurés et des évaluateurs et indépendance des avocats ou le rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2018)²⁵.

B. Normes du Conseil de l'Europe

24. Au niveau européen, la Convention européenne des droits de l'homme (la "CEDH" ou la "Convention européenne", 1950) stipule que *"toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi"* (article 6). En vertu de l'article II, paragraphe 2, de la Constitution de Bosnie-et-Herzégovine, la CEDH s'applique directement sur le territoire de la Bosnie-et-Herzégovine et a priorité sur tous les autres actes juridiques.

25. Les normes de la Convention européenne sont à nouveau précisées et développées par une série d'instruments juridiques non contraignants. Certains de ces instruments ont été adoptés par le Conseil de l'Europe (Recommandation Rec(2000)19 sur le *rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les *juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, Résolution 1703(2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur *la corruption judiciaire*, plusieurs avis du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), notamment l'Avis n° 9 (2014) sur les *normes et principes européens relatifs aux procureurs*, et l'Avis n° 13 (2018) : *Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs*) et par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe (*Rapport sur les nominations judiciaires*²⁶, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire*²⁷). D'autres instruments ont été adoptés par des associations professionnelles, notamment le *Conseil consultatif de juges européens (CCJE) - Avis n° 1(2001)*²⁸, n° 3(2002)²⁹, n° 7(2007)³⁰ et n° 12(2009)³¹ et la Magna Carta des juges du CCJE (2010)³².

IV. Analyse

26. La Commission de Venise rappelle que le projet de loi à l'examen n'est pas, et n'a pas vocation à être, un nouvel acte juridique complet sur le CSJP que la BiH, encouragée par l'UE dans le cadre du processus d'intégration de l'Union européenne, a l'intention d'adopter. Ce nouvel acte juridique devrait être, en vertu de l'article 21 du projet de loi, adopté par le Parlement de BiH dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi. L'objectif du projet de loi est, comme l'indique la note explicative, d'apporter *"des améliorations ciblées au cadre juridique existant /.../ offrant des solutions d'urgence"*. Le projet de loi vise à apporter de telles solutions d'urgence dans quatre domaines principaux. Ces domaines sont : a) les conflits d'intérêts et la transparence ; b) les procédures disciplinaires pour les juges et les procureurs ; c) le contrôle judiciaire des décisions du CSJP ; et d) la révocation des membres du CSJP.

27. En raison de son objectif et de sa portée limités, le projet de loi omet de traiter un grand nombre de questions qui ont été soulevées à plusieurs reprises dans des avis précédents de la Commission de Venise et dans les avis d'autres experts. Ces questions englobent : a) doter le CSJP d'un statut constitutionnel ; b) créer deux sous-conseils au sein du CSJP ; c) assurer une

²⁵ UN Doc. HRC/38/38, *Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats. Note du secrétariat*. 2 Mai 2018

²⁶ Avis n° 403/2003, *Rapport sur les nominations judiciaires*, CDL-AD(2007)028, 22 juin 2007.

²⁷ Étude n° 494/2008, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire. Partie I : L'indépendance des juges + Partie II : le ministère public*, CDL-AD(2010)004 and CDL-AD(2010)040, 16 mars 2010 + 3 janvier 2011.

²⁸ CCJE, Avis n° 1 sur les *normes relatives à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges*, 23 novembre 2001.

²⁹ CCJE, Avis n° 3 sur la *déontologie et la responsabilité des juges*, 19 novembre 2002.

³⁰ CCJE, Avis n° 7 sur la *justice et la société*, 27 novembre 2005.

³¹ CCJE, Avis n° 12 sur *les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique*, 8 décembre 2009.

³² CCJE, *Magna Carta des juges*, 17 novembre 2010.

représentation adéquate des organes non judiciaires au sein du CSJP ; d) veiller à ce que les juges et les procureurs du CSJP ne soient pas en mesure de se mettre réciproquement en minorité ; e) réexaminer les quotas ethniques pour les élections au CSJP ; f) améliorer la procédure de nomination et d'évaluation des juges et des procureurs ; et g) lancer d'autres réformes nécessaires au fonctionnement efficace et impartial du système judiciaire dans le pays (lutte contre l'arriéré, etc.).

28. La Commission de Venise regrette qu'en un laps de temps aussi long (2014-2020), les autorités de BiH n'aient pas été en mesure de remédier à ces lacunes, qui affectent lourdement l'ensemble du système judiciaire et continueront à limiter l'impact et l'efficacité des nouvelles modifications proposées. La Commission part du principe que toutes ces questions seront traitées dans le nouvel acte juridique complet sur le CSJP, conformément aux recommandations formulées précédemment par la Commission de Venise, l'UE et les experts. De ce point de vue, la Commission de Venise considère le projet de loi comme la première étape d'une révision complète du cadre juridique dans lequel fonctionne le CSJP et elle encourage vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à procéder rapidement à cette dernière. La Commission de Venise souligne qu'elle est prête à aider les autorités de BiH dans ce processus.

29. La Commission de Venise note également que la série d'amendements en cours d'examen nécessitera la modification de plusieurs instruments réglementaires déjà existants (règlements). La Commission de Venise note que l'article 19 du projet de loi prévoit une période de 45 jours à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi pendant laquelle le CSJP doit adopter de nouvelles réglementations ou harmoniser les réglementations existantes. La Commission estime que ce délai est insuffisant pour préparer de bons projets et pour assurer un véritable processus participatif. Cette question a été soulevée lors de la préparation du projet, mais ses auteurs l'ont rejetée, comme indiqué dans la note explicative, en se référant au fait que le délai de 45 jours commencera à courir après l'expiration de 90 jours à compter du jour où le projet de loi entrera en vigueur. Bien que l'article 22 du projet de loi prévoie effectivement que la loi s'appliquera 90 jours après son entrée en vigueur, l'article 19 indique clairement que le délai de 45 jours sera calculé à partir du jour où la loi entrera en *vigueur*. Afin d'exclure tout litige, la Commission de Venise recommande de modifier l'article 19 et de prévoir explicitement soit que le délai de 45 jours est calculé à partir du jour où la loi s'applique, soit que le délai est de 135 jours à partir du jour où le projet de loi entre en vigueur.

A. Conflits d'intérêts et transparence

30. La plupart des dispositions introduites par le projet de loi visent à établir des règles qui contribueraient à révéler les conflits d'intérêts et à accroître la transparence du CSJP et du pouvoir judiciaire (juges et procureurs) de manière plus générale. À ces fins, le projet de loi :

- a) empêche les membres du CSJP de postuler ou d'être élus à certains postes au sein du système judiciaire et dans la fonction publique, et ce pendant la durée du mandat et un an après la fin dudit mandat (projet d'article 5, paragraphe 3) ;
- b) définit les situations dans lesquelles les membres du CSJP ont des conflits d'intérêts (projet d'article 10 bis) ;
- c) interdit aux juges et aux procureurs d'exercer des mandats incompatibles (projets d'articles 82-84) et met en place une procédure d'évaluation de l'incompatibilité (projet d'article 85) ;
- d) introduit l'obligation pour les juges et les procureurs de soumettre au CSJP des déclarations annuelles de patrimoine et d'intérêts aux fins de vérification et de publication (projet d'article 86, 86a-e), crée une nouvelle Unité d'intégrité au sein du CSJP chargée de ce domaine (projet d'article 86f) et établit de nouvelles infractions liées à ce domaine (projet d'article 86h).

31. La Commission de Venise se félicite des efforts déployés pour accroître la transparence et prévenir les conflits d'intérêts tant au sein du CSJP que, plus largement, parmi les juges et les procureurs. Ces efforts sont, en principe, conformes aux normes internationales et tiennent également compte de certaines des recommandations que la Commission de Venise a formulées dans ses précédents avis. Par exemple, le projet de loi stipule désormais clairement que "*les activités académiques, scientifiques, professionnelles, culturelles et autres qui sont compatibles avec la fonction de juge et de procureur*" (projet d'article 83, paragraphe 1) ne sont pas soumises à l'interdiction d'exercer des fonctions incompatibles prévue à l'article 82.

32. En ce qui concerne le projet d'article 5(3), la Commission de Venise se félicite de la disposition qui interdit aux membres du CSJP de postuler ou d'être élus à des postes vacants au sein du pouvoir judiciaire pendant la durée du mandat et pendant un an après la fin de celui-ci. Comme le précise la note explicative, cette disposition vise à réduire le risque de conflit d'intérêts et d'abus de pouvoir pour obtenir une promotion. Toutefois, il semble que cette option exclut également la possibilité de postuler à des postes vacants dans les juridictions inférieures, ce qui ne semble pas justifié. En outre, le projet interdit de postuler à des postes vacants de "*hauts fonctionnaires*" au sein du Bureau du conseil de discipline ou du secrétariat du CSJP, une notion qui n'est pas clairement définie.

33. En ce qui concerne le projet d'article 10 bis, la Commission de Venise note que les situations dans lesquelles les membres du CSJP peuvent se trouver en conflit d'intérêts sont décrites de manière assez vague et générale. Elle note également que les conséquences des conflits d'intérêts décrits dans le projet d'article 10a(1)(b) ne sont pas stipulées dans le projet de loi et sont régies par le règlement du Conseil. Il serait préférable que la réglementation soit contenue dans le projet de loi plutôt que dans un simple instrument interne du CSJP.

34. En outre, les conflits d'intérêts décrits dans le projet d'article 10 bis, paragraphe 1, point a), semblent conduire à la résiliation d'un mandat de plein droit, selon le projet d'article 6, paragraphe 1, point a). Il n'est cependant pas clair comment le conflit d'intérêts dû à la candidature à un poste vacant au sein du pouvoir judiciaire par un parent d'un membre du CSJP peut être soulevé au moment de la candidature elle-même. Si tel était le cas, le mandat du membre du CSJP prendrait fin de plein droit, même s'il n'est pas impliqué dans le processus d'examen. La Commission de Venise recommande de modifier le projet d'article en prévoyant l'obligation pour le membre du CSJP de déclarer le conflit d'intérêts potentiel et son exclusion ultérieure de l'examen de la demande (voir également ci-dessous, le paragraphe 81 pour la décision de reconnaître la fin du mandat et le paragraphe 76 pour le droit de recours).

35. En ce qui concerne le projet d'article 82, malgré l'affirmation de la note explicative selon laquelle le projet de loi "*améliore les dispositions interdisant aux juges et aux procureurs d'exercer des fonctions incompatibles*", les modifications sont plutôt modestes. En effet, le concept de la loi en vigueur est maintenu, et les juges et les procureurs, à quelques exceptions près expressément prévues par la loi, seront autorisés à exercer n'importe quelle fonction ou activité, si les vagues conditions prévues par la loi sont respectées (à savoir elle "*n'est pas incompatible avec l'exercice équitable et impartial de la fonction judiciaire ou du ministère public ou ne pourrait être perçue comme telle, ou qui ne porterait pas atteinte à l'indépendance ou à la dignité de la fonction judiciaire ou du ministère public, ne jetterait pas de doute sur sa capacité à agir de manière impartiale, ou n'avilirait pas la fonction judiciaire ou le ministère public*"). Compte tenu des dysfonctionnements du système judiciaire de BiH et du CSJP signalés par les experts³³, la Commission de Venise estime que ce serait une occasion manquée si les autorités de BiH ne limitaient pas le champ des activités que peuvent exercer les juges, les procureurs et les

³³ Rapport Priebe, *op. cit.* paragraphes 36 et 74.

membres du CSJP, ce qui pourrait entraîner des reports répétés et injustifiés de leurs fonctions. La Commission de Venise recommande d'établir explicitement qu'il n'est pas permis d'exercer une quelconque fonction ou activité, rémunérée ou non, à l'exception des activités scientifiques, didactiques ou créatives et éventuellement d'autres activités spécifiques que le législateur pourrait vouloir ajouter, telles que celles décrites dans le projet d'article 83.

36. En ce qui concerne le projet d'article 83, la Commission de Venise observe que cette disposition (et d'autres dans le projet de loi, voir exemples sous la session sur la responsabilité disciplinaire) fait référence aux juges et aux procureurs en tant qu'employés, incorporés dans une structure organisée hiérarchiquement. Par définition, les employés sont censés fournir certains services, sous la supervision d'un supérieur hiérarchique qui a le pouvoir discrétionnaire de décider s'il autorise l'employé à quitter le bureau pendant les heures de travail. Cette catégorisation des juges et des procureurs est problématique, car la figure de l'employé, qui est une personne subordonnée, n'est pas nécessairement (ou pas nécessairement perçue comme) une personne réellement indépendante. Les juges et les procureurs sont des fonctionnaires, pas des employés, et même dans un système hiérarchique, ils sont censés exercer leurs fonctions professionnelles selon leur jugement indépendant et ne sont soumis qu'à la loi.

37. La Commission de Venise souligne constamment que la question de l'indépendance interne du pouvoir judiciaire n'est pas moins importante que la question de l'indépendance externe³⁴. L'un des aspects importants de l'indépendance interne des juges est leur indépendance vis-à-vis des présidents des tribunaux dans l'exercice de leur activité juridictionnelle. Le projet d'article 83, paragraphe 3, prévoit que les juges, pendant les heures de travail, ne peuvent participer aux travaux d'organismes professionnels ou à des rassemblements constitués ou organisés dans le but de rédiger des textes législatifs ou de discuter de questions et de préparer ou présenter des documents présentant un intérêt pour le pouvoir judiciaire qu'après avoir obtenu l'approbation du président du tribunal. On peut difficilement considérer que cela contribue à l'indépendance des juges par rapport aux présidents des tribunaux car, bien que cela ne concerne pas directement l'activité de décision juridictionnelle elle-même, il contribue à créer ou à renforcer une relation de subordination dans le cadre d'activités professionnelles. De même, si les procureurs n'ont peut-être pas le même degré d'indépendance interne que les juges, la Commission de Venise a toujours souligné la nécessité de garanties adéquates contre toute ingérence indue dans le travail des procureurs³⁵. Il est donc recommandé de modifier cette disposition en exigeant une simple obligation d'informer le président du tribunal ou le procureur général des activités que le juge ou le procureur a l'intention d'entreprendre. (En ce qui concerne la distinction pour exiger l'approbation en fonction des heures de travail, voir également la section B) sur la responsabilité disciplinaire).

38. En ce qui concerne l'interdiction de recevoir une rémunération pour ce dernier ensemble d'activités, même si elle semble fondée sur l'hypothèse que le salaire peut être considéré comme une rémunération suffisante, l'interdiction ne peut être considérée comme une solution optimale. Une participation efficace aux activités mentionnées dans le projet d'article 83, paragraphe 2, point b), exigera des juges et des procureurs des efforts supplémentaires, et l'interdiction de recevoir une rémunération, même pour ces efforts supplémentaires, ne motivera évidemment pas les juges ou les procureurs à être plus efficaces.

39. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a déclaré

“97. [...] Le projet de loi devrait prévoir des restrictions générales concernant les types d'activités rémunérées incompatibles avec les fonctions de juge ou de procureur. Toute proposition d'activité rémunérée susceptible de conduire ou de donner l'impression de

³⁴ CDL-AD(2010)004, *op. cit.* paragraphe 68.

³⁵ CDL-AD(2010)040, paragraphes 53-60.

conduire à une influence indue doit être refusée. [...] Par exemple, lorsqu'une partie en présence est une personne étudiant ou participant aux travaux d'une université ou d'un institut de recherche où le juge ou le procureur enseigne, il serait exagéré d'imposer à ce dernier de mettre un terme à cette activité d'enseignement. En revanche, une telle situation peut (et, dans certains cas, doit) entraîner une auto-récusation et/ou à une déclaration de conflit d'intérêt³⁶.

L'interdiction de l'article 83 devrait donc être reconsidérée.

40. En ce qui concerne le projet d'article 85, la Commission de Venise note que, comme elle l'a déclaré dans un de ses précédents avis, *"dans la mise en œuvre d'un code de déontologie, la possibilité pour les juges de demander conseil à un organe au sein de leur(s) organisation(s) devrait être incluse³⁷*. Le projet d'article 85 permet à un juge ou à un procureur de demander un avis du CSJP sur la compatibilité de son activité avec ses fonctions et la loi sur le CSJP. Cet avis, tel que spécifié dans le projet d'article 85(4), est contraignant. La Commission de Venise part du principe que l'effet contraignant protège le juge ou le procureur du risque de poursuites disciplinaires pour l'infraction prévue dans le projet d'article 56(1)(p) et 57(1)(r). Il semblerait approprié de l'indiquer explicitement.

41. En ce qui concerne les projets d'articles 86 et 86 bis, la Commission de Venise se félicite de l'introduction de règles détaillées concernant la déclaration obligatoire des biens et intérêts et sa mise à disposition du public. Cet ensemble de dispositions semble répondre à la recommandation du GRECO de mettre au point un système efficace d'examen des déclarations financières annuelles et de permettre la publication des informations financières et un accès facile à celles-ci³⁸.

42. La Commission de Venise présume que le projet d'article 86, paragraphe 1, comporte une erreur de traduction et le texte devrait se lire comme suit *"Les juges et les procureurs soumettent au Conseil leur inscription et leur déclaration annuelle de patrimoine et d'intérêts, y compris les modalités et le moment de l'acquisition de ces biens et leur valeur d'acquisition, les revenus, les intérêts, le passif, les dépenses et les garanties pour eux-mêmes, leur conjoint ou partenaire de droit civil et leurs parents, leurs enfants et toute autre personne avec laquelle ils partagent un ménage commun"* (soulignement ajouté). La Commission considère que cette disposition exige la présentation de la déclaration pour les membres de la famille énumérés, indépendamment du fait qu'ils vivent avec le déclarant, **et pour** toute autre personne avec laquelle le déclarant partage un ménage commun. La Commission estime qu'il peut être excessif d'exiger du juge ou du procureur qu'il soumette également une déclaration pour les parents et les enfants adultes qui ne partagent pas un ménage commun avec le déclarant.

43. Le projet d'article 86, paragraphe 2, point b), prévoit que la déclaration doit contenir des informations sur les revenus *"provenant de l'activité principale pour le conjoint et les enfants vivant dans le même ménage"*. Cette disposition soulève plusieurs questions. Tout d'abord, la Commission de Venise se demande pourquoi seuls les conjoints et les enfants sont mentionnés, en excluant ou en ignorant les partenaires de droit civil, les parents et les autres personnes avec lesquelles le juge ou le procureur pourrait partager un ménage commun. Deuxièmement, le fait que ces personnes ne soient mentionnées que dans cet alinéa peut servir de base pour interpréter *a contrario* que les juges et les procureurs ne sont pas tenus de déclarer pour les

³⁶ Avis n° 712/2013, Avis sur le projet de loi relatif au Conseil Supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine, CDL-AD(2014)008, 24 mars 2014, paragraphe 97.

³⁷ Avis n° 739/2013, Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire de la République du Tadjikistan, CDL-AD(2013)035, 10 décembre 2013, paragraphe 16.

³⁸ Rapport d'Évaluation du GRECO, *Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs*, Greco Eval IV Rep (2015) 2F, adopté le 4 décembre 2015 et publié le 22 février 2016, Recommandation xiii.

autres personnes mentionnées au paragraphe 1 les informations requises dans tous les autres alinéas. Troisièmement, il n'est pas clair ce que signifie "*l'activité principale*" et il serait préférable de préciser que la déclaration doit inclure les informations sur *tous les* revenus de ces personnes. En conséquence, la Commission de Venise recommande de reformuler cette disposition afin de préciser que la déclaration devrait inclure des informations sur tous les revenus de toutes les personnes mentionnées au paragraphe (1).

44. Le paragraphe 7 prévoit que "*La déclaration doit refléter les changements intervenus au cours de la période de référence par rapport à la déclaration précédemment présentée*". La note explicative, qui fait à tort référence au paragraphe (6), déclare que ce paragraphe est applicable à la partie de la déclaration concernant les avoirs. L'option proposée rendra difficile, non seulement pour le grand public, mais aussi pour les agences spécialisées, d'avoir une image claire des avoirs et de leur justification, car il sera nécessaire à chaque fois d'ouvrir toutes les déclarations antérieures de la personne en question et de les comparer soigneusement, afin de comprendre quelle est la situation réelle au moment de l'évaluation. Il serait souhaitable d'exiger la présentation d'une déclaration complète qui pourrait être modifiée chaque année.

45. La Commission de Venise reconnaît la complexité de la question du refus de fournir les informations nécessaires par les personnes pour lesquelles le juge ou le procureur est tenu de présenter la déclaration (projet d'article 86, paragraphe 10). Toute solution consisterait soit à confier une tâche trop lourde au déclarant, soit à affaiblir excessivement le mécanisme de contrôle. Néanmoins, la solution proposée, dans laquelle le juge ou le procureur se contentent de signaler le refus dans la déclaration, ne peut être considérée comme établissant un équilibre raisonnable entre des intérêts concurrents. La Commission suggère d'exiger au moins la présentation de certaines formes de preuve du refus ou de la tentative réelle d'obtenir l'information.

46. Le projet d'article 86, paragraphe 11, traite de la question complexe du contrôle de l'utilisation de l'argent liquide. Le choix des autorités de BiH est d'interdire l'utilisation d'un montant d'argent liquide supérieur à 5.000 BAM (environ 2.555 euros) pour expliquer le financement de ses dépenses. D'après les arguments et les informations fournis dans la note explicative, y compris la référence à la législation et à la pratique étrangères, il semble que les auteurs du projet confondent deux questions différentes, à savoir, d'une part, l'utilisation des transactions en espèces pour des fraudes fiscales et, d'autre part, la déclaration d'un montant en espèces plus important, potentiellement inexistant, afin de justifier les dépenses et les complications dans le processus de contrôle de la véracité des déclarations d'actifs. Le problème lié à l'utilisation d'opérations en espèces pour des fraudes fiscales n'est pas pertinent pour ce projet de loi, alors que la question du gonflement artificiel des liquidités pour justifier les dépenses pourrait être traitée en imposant une telle limitation pour la première déclaration, car toutes les autres opérations en espèces devraient néanmoins être justifiées. Il ne semble pas approprié d'imposer une limitation permanente compte tenu du fait qu'il est légal de détenir plus de 5 000 BAM en espèces en Bosnie-Herzégovine, qu'il n'y a pas de limites pour les transactions en espèces et que les actes d'acquisition de biens en espèces sont conformes à la législation nationale.

47. La Commission de Venise note qu'en vertu de l'article 86 bis, paragraphe 6, la mise à disposition du public de la déclaration devrait être limitée à la période d'un an pour les juges et les procureurs dont le mandat arrive à son terme. Comme l'indique la note explicative, "*dans d'autres pays, les déclarations sont également accessibles au public sans limite de temps. À cet égard, le paragraphe 6 est une approche plutôt modeste et peu invasive*". Les raisons du choix de cette approche "minimaliste" ne semblent pas tout à fait claires. En outre, la déclaration pour la première année suivant l'expiration de leur mandat, que les anciens juges ou procureurs sont tenus de présenter conformément au projet d'article 86, paragraphe (9), ne sera jamais rendue publique. Afin de résoudre ce problème et d'éviter le risque de compromettre la transparence

des déclarations, la Commission de Venise recommande de prévoir une période plus longue pour la mise à disposition du public de la déclaration pour tous les déclarants. Les autorités pourraient également envisager la possibilité d'introduire un système de filtrage garantissant le respect de la vie privée.

48. Le projet d'article 86b, paragraphe 5, prévoit qu'aux fins de la vérification des déclarations, le CSJP adopte et révisé régulièrement les critères de risque, qui sont des éléments confidentiels. S'il semble raisonnable que le CSJP soit compétent pour l'adoption de certains règlements concernant les critères de risque, il semble douteux de lui donner toute latitude en la matière. La Commission de Venise recommande que les règles de base soient encadrées par la loi, tandis que le CSJP peut les développer davantage dans les limites tracées par la loi. En outre, la Commission s'interroge sur la confidentialité des critères de risque car elle peut ouvrir la porte à des abus, et elle permettrait d'utiliser cet instrument pour faire pression sur des juges perçus comme gênant. En outre, la Commission de Venise comprend le choix du projet d'article 86b(7) de prévoir que la procédure de vérification de la déclaration sera fermée au public, mais elle recommande de mentionner expressément que les critères utilisés et les résultats de la vérification seront rendus publics.

49. En ce qui concerne le projet d'article 86 septies, la Commission de Venise se félicite de la création d'une Unité d'intégrité. Elle comprend que les raisons pour lesquelles cette Unité a été créée au sein du Secrétariat du CSJP sont principalement liées au champ d'application territorial que l'Accord de Transfert accorde au CSJP et à tout organe interne établi en son sein. Toutefois, la Commission souligne le rôle important que jouera l'Unité d'intégrité dans l'évaluation de la déclaration de patrimoine et d'intérêts, et elle souligne donc la nécessité de garantir l'indépendance de cette Unité et la nécessité de mettre en place des garanties pour la protéger d'éventuelles interférences de la part du CSJP lui-même, y compris de la direction du secrétariat. À cet égard, la Commission de Venise recommande que des règles plus précises sur la composition, le fonctionnement de l'Unité, y compris les vérifications *ex ante* de l'intégrité et des antécédents de ses membres, ainsi que des garanties efficaces soient explicitement prévues, y compris un éventuel contrôle externe du processus de recrutement.

50. La Commission se félicite du projet d'article 86 septies, paragraphe 2, qui prévoit que le CSJP doit engager des experts ayant un rôle consultatif afin de contrôler les travaux de l'Unité d'intégrité en ce qui concerne le fonctionnement et l'application du système de déclaration des avoirs. Néanmoins, la Commission note que ni le projet de loi ni la note explicative ne précisent le rôle de ces experts. Elle encourage donc les autorités de BiH à stipuler explicitement dans le projet de loi leurs capacités, qui devraient inclure au moins la capacité d'accéder à toutes les déclarations de patrimoine et aux documents justificatifs, dans le respect des garanties de confidentialité, de faire des recommandations individuelles sur la manière de traiter/évaluer les déclarations, d'autoriser des actions de suivi si les recommandations ne sont pas prises en compte par l'Unité d'intégrité sans justification (car les experts n'ont pas de fonction exécutive mais seulement consultative), et de rendre compte publiquement du fonctionnement et de l'application d'un système de déclaration de patrimoine. À la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande que des règles plus précises sur l'indépendance fonctionnelle, la composition et le fonctionnement de l'Unité, et le rôle des experts engagés dans le suivi soient prévues dans le projet de loi lui-même et ne soient pas laissées à la réglementation par des actes sous-légaux.

B. Procédures disciplinaires pour les juges et les procureurs

51. La loi sur le CSJP contient une section entière, le chapitre VI, qui traite de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs. Le projet de loi révisé cette section en, premièrement, étendant son application aux membres du CSJP (en leur qualité de membres du CSJP), deuxièmement, rendant impossible d'éviter la responsabilité disciplinaire en la transférant à un autre organe, troisièmement, consolidant la liste des infractions disciplinaires des juges et des

procureurs et introduisant des infractions supplémentaires pour les présidents de tribunal et les procureurs en chef, et, quatrième, précisant les règles relatives à la prescription.

52. La Commission de Venise se félicite de l'extension de l'application de la section aux membres du CSJP (article 54 modifié). Cependant, elle note que cette extension n'est pas accompagnée d'une disposition qui énoncerait les infractions spécifiques pour lesquelles les membres du CSJP pourraient être tenus disciplinairement responsables en cette qualité. Il n'est pas clair si et comment les dispositions sur la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs inscrites au chapitre VI sont liées à l'article 6 modifié et au projet d'article 6 bis (Cessation du mandat et révocation des membres du Conseil). Il n'est pas non plus clair de quelle manière certaines dispositions de ce chapitre (par exemple l'article 58 : Liste des mesures) qui semble être rédigé spécifiquement pour les juges et les procureurs, pourraient être appliquées à l'égard des membres du CSJP. Au cours des discussions en ligne, certains des interlocuteurs de Bosnie-Herzégovine ont suggéré que les membres du CSJP issus des rangs des juges et des procureurs pourraient être tenus pour disciplinairement responsables en vertu des dispositions relatives aux infractions disciplinaires des juges et des procureurs (articles 56 et 57, tels que modifiés par le projet de loi), appliquées *par analogie*.

53. La Commission de Venise trouve cette suggestion problématique. Premièrement, la suggestion ne tient pas compte de la différence entre les deux positions qu'occupent les membres du CSJP, à savoir leur position d'origine (juge, procureur, fonctionnaire, etc.) et leur position au CSJP (membres du CSJP). Ces deux postes impliquent des tâches et des responsabilités différentes et on peut donc se demander dans quelle mesure les infractions disciplinaires liées au premier poste peuvent être appliquées aux personnes occupant le second poste. Par exemple, l'infraction disciplinaire relative à la divulgation d'informations confidentielles obtenues dans le cadre de l'exercice de fonctions judiciaires ou de poursuites (projet d'articles 56, paragraphe 1, point a), et 57, paragraphe 1, point a)) s'appliquerait-elle également à la divulgation d'informations confidentielles obtenues dans le cadre de l'exercice des fonctions d'un membre du CSJP ? Deuxièmement, dans ce contexte, la Commission estime que l'utilisation potentielle du raisonnement *par analogie* dans les procédures disciplinaires est problématique. Les lois imposant une obligation dont la violation peut entraîner une sanction doivent être rédigées de manière claire et non ambiguë. Troisièmement, la suggestion rendrait différents membres du CSJP sujets à différentes infractions disciplinaires et rendrait également certains d'entre eux, à savoir ceux qui ne sont ni juges ni procureurs de par leur position initiale, immunisés contre les procédures disciplinaires. La Commission de Venise recommande donc qu'une nouvelle disposition, énumérant les infractions disciplinaires spécifiques des membres du CSJP, soit ajoutée au projet de loi.

54. La Commission de Venise rappelle que dans la série récente d'arrêts relatifs au fonctionnement d'un conseil judiciaire en Macédoine du Nord ("l'ex-République yougoslave de Macédoine" à l'époque des arrêts)³⁹, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué que lorsqu'il s'agit de statuer sur des questions disciplinaires entraînant la révocation d'un juge, un conseil judiciaire doit remplir les conditions prévues par l'article 6 de la CEDH.

55. La Commission de Venise elle-même a défini des règles détaillées concernant la responsabilité disciplinaire des juges dans son avis de 2015 concernant "l'ex-République yougoslave de Macédoine"⁴⁰. Certaines recommandations formulées dans cet avis sont également applicables en l'espèce. Il s'agit notamment des recommandations suivantes : a) les juges ne doivent pas être sanctionnés pour des situations qui sont hors de leur contrôle et qui

³⁹ CEDH, *Mitrinovski c. "L'ex-République yougoslave de Macédoine"*, requête n° 6899/12, 30 avril 2015 ; CEDH, *Gerovska-Popčevska c. "L'ex-République yougoslave de Macédoine"*, requête n° 48783/07, 7 janvier 2016 ; CEDH, *Poposki et Duma c. "L'ex-République yougoslave de Macédoine"*, requêtes n° 69916/10 et 36531/11, 7 janvier 2016.

⁴⁰ Avis n° 825/2015, 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, 21 décembre 2015.

peuvent raisonnablement s'expliquer 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 aux différences d'interprétation juridique du droit ou aux erreurs judiciaires ; c) seuls les abus délibérés de pouvoir judiciaire ou les négligences graves et répétées devraient donner lieu à une violation disciplinaire ; d) le système disciplinaire devrait appliquer des sanctions moins sévères pour les violations de moindre importance ; e) la révocation d'un juge ne devrait être ordonnée que dans des cas exceptionnellement graves ; f) la sous-performance ne devrait pas être automatiquement assimilée à une violation disciplinaire⁴¹. Ces recommandations, bien que principalement applicables aux juges, s'appliquent également aux procureurs et aux membres du CSJP.

56. Les listes d'infractions disciplinaires pour les juges et les procureurs ont été révisées et consolidées. Certains motifs, à savoir les violations du devoir d'impartialité (articles 56, paragraphe 1, et 57, paragraphe 1), le fait d'agir avec partialité et préjudice (articles 56, paragraphe 2, et 57, paragraphe 2) ont été supprimés, bien que les motifs ne soient pas clairs et que la note explicative n'en donne pas les raisons. Ces motifs semblent être pertinents et devraient être réintroduits. D'autres motifs ont en revanche été maintenus, bien que l'avis précédent de la Commission de Venise ait recommandé leur révision. C'est par exemple le cas des projets d'articles 56(1)(g) et 57(1)(g) qui font référence à "*l'entrave au travail d'un juge ou d'un procureur dans le but d'entraver ou d'empêcher leurs activités, ou d'influencer leur travail*". Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a noté que la disposition n'était pas claire et a souligné la nécessité de "*préciser la notion "d'entrave" aux fins du projet de loi*"⁴². Aucune clarification n'est contenue dans le texte de la disposition ou, du moins, dans la note explicative. De même, le projet d'article 56, paragraphe 1, point f), fait référence à "*permettre à une personne non autorisée par la loi d'exercer des fonctions judiciaires*", alors que la Commission de Venise a estimé, dans son avis de 2014, que le sens de cette disposition n'est pas clair, tout comme les circonstances dans lesquelles un juge pourrait commettre un tel acte (applicable également au projet d'article 57, paragraphe 1, point f), pour les procureurs)⁴³. La Commission de Venise réitère sa précédente recommandation à cet égard.

57. De nouveaux motifs ont également été ajoutés, dont certains semblent être rédigés en termes assez vagues. Par exemple, la "*violation du droit à un procès dans un délai raisonnable*" (projets d'articles 56, paragraphe 1, point e), et 57, paragraphe 1, point f)) devrait 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 justice⁴⁴. 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.

58. Certains des motifs déjà existants ont en outre été révisés de manière problématique. Par exemple, la loi sur le CSJP prévoit l'infraction consistant à "*faire, pendant qu'une procédure est en cours devant un tribunal, toute observation dont on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'elle porte atteinte ou nuise à l'équité du procès ou de l'audience, ou à ne pas prendre de mesures raisonnables pour maintenir et garantir une abstention similaire de la part du personnel du tribunal qui est soumis à son autorité*" (actuels articles 56(15) et 57(14))⁴⁵. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a recommandé de clarifier cette disposition. Le projet de loi n'apporte aucune clarification de ce type mais remplace plutôt l'infraction par celle de "*faire tout commentaire sur une décision de justice, une procédure ou une affaire pendant que l'affaire est*

⁴¹ *Ibidem*, paragraphe 113.

⁴² Avis n° 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.* paragraphe 104.

⁴³ *Ibidem*, paragraphe 102.

⁴⁴ CEDH, *Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], requête n° 36813/97, 29 mars 2006.

⁴⁵ Avis n° 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, paragraphe 105.

en cours devant le tribunal" (projets d'articles 56(1)(i) et 57(1)(i)). Dans cette nouvelle version, cependant, la disposition est encore plus vague et plus ouverte que sa formulation initiale. La Commission de Venise rappelle ses conclusions antérieures relatives à la liberté d'expression des juges :

"80. Les dispositions législatives et constitutionnelles européennes et la jurisprudence pertinente montrent que les garanties de la liberté d'expression s'appliquent aussi aux fonctionnaires, y compris aux juges. Toutefois, la particularité des leurs devoirs et de leurs responsabilités, et la nécessité de garantir l'impartialité et la neutralité de l'appareil judiciaire, sont considérées comme des objectifs légitimes pour imposer certaines restrictions à leur liberté d'expression, d'association et de réunion, y compris à leurs activités politiques.

81. Toutefois, la Cour européenne a estimé que compte tenu de l'importance croissante attachée à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance de l'autorité judiciaire, toute ingérence dans la liberté d'expression d'un juge appelle un examen attentif."⁴⁶

59. Conformément au projet d'article 56, paragraphe 1, point h), la condamnation définitive d'un juge pour une infraction pénale constitue une infraction disciplinaire. Si la Commission de Venise reconnaît la gravité d'une telle circonstance qui devrait empêcher le juge de conserver sa fonction judiciaire et peut même conduire à la cessation de son mandat, elle conteste que le juge puisse être considéré comme disciplinairement responsable de cette situation. En effet, ce n'est pas un acte ou une omission concrète qui est imputable au juge, mais le fait d'avoir été condamné (pour un acte ou une omission criminelle qui ne peut être confondu avec la condamnation elle-même). Par conséquent, il n'est pas clair ce qui doit être fait exactement au cours de la procédure disciplinaire, et sur quelles questions l'organe disciplinaire va délibérer. La Commission rappelle, comme elle l'a déjà fait par le passé, qu'il devrait y avoir une séparation claire entre la responsabilité pénale et la responsabilité disciplinaire⁴⁷.

60. Selon le projet d'article 56, paragraphe 1, point s), une infraction disciplinaire est commise lorsque *"les performances sont jugées insatisfaisantes"*. La Commission convient que si les prestations d'un juge sont jugées insatisfaisantes, celui-ci n'est pas apte à exercer ses fonctions judiciaires et diverses solutions peuvent être envisagées, y compris la cessation du mandat en tant que mesure de dernier recours. Toutefois, la Commission de Venise souligne que les performances insatisfaisantes et les fautes disciplinaires sont deux choses différentes et ne doivent pas être traitées de la même manière. La Commission de Venise a déjà critiqué la pratique consistant à confondre les deux⁴⁸.

61. De même, en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire pour violation d'un principe du code d'éthique prévue à l'alinéa (u), la Commission de Venise a déjà rejeté l'idée d'une responsabilité disciplinaire pour violation des normes d'éthique *en tant que telle*.

"Un code d'éthique ne doit pas être directement appliqué comme motif de critique ou de sanction disciplinaire. Les lignes directrices fournissent les principes qui permettent aux juges d'évaluer comment traiter des questions spécifiques qui se posent dans la conduite de leur travail quotidien, alors que les procédures disciplinaires sont conçues pour contrôler les fautes et les comportements inappropriés qui appellent une forme de sanction disciplinaire"⁴⁹.

⁴⁶ Avis n°806/2015, *Rapport sur la liberté d'expression des juges*, CDL-AD(2015)018, paragraphes 80-81.

⁴⁷ Avis n° 755/2014, CDL-AD(2014)006, *op. cit.* paragraphes 27-28.

⁴⁸ Avis n° 751/2013, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) 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 et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie*, CDL-AD(2014)007, 24 mars 2014, paragraphe 102.

⁴⁹ Avis n° 739/2013, CDL-AD(2013)035, *op. cit.* par. 16 ; Avis n° 755/2014, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, *sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova*, CDL-AD(2014)006, 24 mars 2014, par. 35 ; Avis n° 751/2013, CDL-AD(2014)007, *op. cit.* paragraphe 111.

Toutefois, dans ce cas, la Commission de Venise estime que la disposition est raisonnable dans la mesure où elle prévoit la responsabilité disciplinaire uniquement pour les violations "*qui compromettent la réputation et l'intégrité du pouvoir judiciaire*". Elle considère également que la référence à la "*réputation et l'intégrité du pouvoir judiciaire*" satisfait à l'exigence de prévisibilité de la loi car elle s'adresse à des juges qui sont censés comprendre le sens intégral de ces termes, notamment sur la base de la jurisprudence nationale en la matière. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans une affaire contre la Pologne, qu'un juge est considéré comme étant "*bien informé sur le droit et conscient des règles visant à préserver l'intégrité et la dignité d'une fonction judiciaire*"⁵⁰.

62. Le même raisonnement vaut également pour la responsabilité disciplinaire des présidents de tribunaux (projet d'article 56, paragraphe 2, point e)). Pour ces derniers, il est toutefois douteux de prévoir une responsabilité disciplinaire en cas de "*gestion et administration d'une juridiction contraire à la loi*" (projet d'article 56, paragraphe 2, point a)), ce qui semble être une formulation vague, pour laquelle il est difficile d'établir quels actes ou omissions serviraient de fondement à la responsabilité disciplinaire. Le problème de l'arriéré excessif et de la mauvaise gestion des affaires judiciaires devrait être traité principalement par une réforme des codes de procédure plutôt que par le règlement disciplinaire.

63. Comme indiqué ci-dessus (voir section A) sur les conflits d'intérêts et la transparence), l'introduction de la responsabilité disciplinaire des juges pour le seul "*non-respect des horaires de travail et l'absence du service*" prévue dans le projet d'article 56, paragraphe 1, point t), confirme la conception des juges comme des employés, ce qui est difficilement compatible avec le statut des personnes qui rendent la justice. Bien que la Commission de Venise confirme que les juges doivent respecter l'horaire du tribunal et des audiences, la formulation de cette disposition en ce qui concerne les heures de travail peut être problématique. Le contrôle du respect par les juges de l'horaire du tribunal et des audiences doit faire partie du contrôle de l'exercice de la justice et ce n'est que si le non-respect des horaires de travail et l'absence de service affectent l'activité judiciaire que cela peut constituer un motif de responsabilité disciplinaire. Cette disposition devrait être reconsidérée.

64. La Commission de Venise note également que la liste des infractions disciplinaires des juges et des procureurs (projet d'article 57) est pratiquement identique et attire donc l'attention sur le fait que la plupart des considérations exprimées ci-dessus à propos des juges, s'appliquent également aux procureurs.

65. La Commission de Venise note que les procédures d'audiences disciplinaires (articles 60 à 75 actuels) restent inchangées dans le cas d'une accusation portée contre un membre du CSJP. Cela signifie que toute plainte disciplinaire contre un membre du CSJP, y compris son président, est entendue par l'un des panels disciplinaires qui, selon l'actuel article 61, sont entièrement nommés par le président du CSJP sans aucune contribution de quiconque, pas même des autres membres du CSJP. En outre, l'infraction est poursuivie par le conseil disciplinaire, qui est à son tour nommé par le CSJP, sans autre intervention. À cet égard, la Commission a déclaré, dans son avis de 2014 sur la BiH, que

*"Compte tenu du fait que ce bureau /du conseil de discipline/ fait partie de l'institution chargée d'examiner et d'appliquer les sanctions disciplinaires, il est primordial de veiller à ce que les membres du CSJP ne puissent exercer aucune ingérence de nature institutionnelle ou personnelle dans le travail du Bureau du conseiller disciplinaire"*⁵¹.

⁵⁰ CEDH, *affaire Guz c. Pologne*, requête n° 965/12, 15 janvier 2021, paragraphe 79.

⁵¹ Avis n° 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.* paragraphe 112.

La Commission de Venise recommande que ces procédures soient modifiées de manière à permettre une contribution externe indépendante dans le processus lorsqu'un membre du CSJP est inculpé, par exemple en créant un organe indépendant ad hoc composé d'avocats et de membres du pouvoir judiciaire à différents niveaux pour ces cas spécifiques ou en demandant au conseil disciplinaire de se prononcer en coordination avec des représentants externes de la communauté judiciaire. La Commission recommande également que la nomination des membres du panel disciplinaire se fasse de manière transparente et après consultation des membres du CSJP.

66. En outre, étant donné que les infractions disciplinaires sont examinées par des commissions établies principalement au sein du CSJP, une disposition indiquant explicitement que le membre du CSJP faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne doit être membre d'aucune de ces commissions devrait être inscrite dans le projet de loi (*nemo iudex in causa sua*). La Commission de Venise rappelle également que les décisions en matière disciplinaire doivent être soumises à un contrôle judiciaire qui ne se limite pas aux deux motifs énoncés à l'article 60, paragraphe 7, de la loi sur le CSJP (pour plus d'informations sur le contrôle judiciaire, voir la section C) ci-dessous).

67. La disposition selon laquelle la procédure disciplinaire en cas d'infraction pénale ne peut être engagée à l'expiration d'un an à compter de la date à laquelle la décision rendue dans le cadre de la procédure pénale est devenue définitive semble être introduite pour les cas de responsabilité disciplinaire pour condamnation pénale. Comme mentionné ci-dessus, la Commission de Venise recommande de supprimer cette infraction disciplinaire ou de la reformuler de manière à faire référence aux cas dans lesquels l'acte ou l'omission constitue à la fois une infraction pénale et une infraction disciplinaire. La Commission réitère, comme mentionné ci-dessus (paragraphe 58), que les deux procédures devraient être maintenues séparées et que la procédure pénale devrait avoir la priorité⁵².

C. Contrôle juridictionnel des décisions du CSJP

68. Dans son avis de 2014, la Commission de Venise a recommandé "d'introduire un droit d'appel auprès d'un tribunal pour les décisions écrites du CSJP concernant la nomination ou l'évaluation des juges et des procureurs ainsi que pour les décisions de la commission disciplinaire (qui peuvent être contestées auprès du CSJP) - au moins pour les affaires dans lesquelles une sanction grave a été prononcée"⁵³. L'importance du contrôle juridictionnel des décisions adoptées par les conseils de justice est soulignée dans divers instruments. Ainsi, le *Rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats* a noté dans son rapport de 2018 que "les décisions de l'organe disciplinaire devraient être motivées et susceptibles de recours devant un tribunal compétent"⁵⁴.

69. Par conséquent, la Commission de Venise accueille favorablement le projet d'article 44 dans la mesure où il prévoit qu'"une décision de nomination constitue un acte administratif définitif d'une institution de Bosnie-Herzégovine en vertu de l'article 4 de la loi sur les litiges administratifs de Bosnie-Herzégovine (*Journal officiel de Bosnie-Herzégovine*, n° 19/02, 88/07, 83/08 et 74/10), et qu'un litige administratif peut être engagé contre elle, en déposant un recours devant la Cour de Bosnie-Herzégovine" (paragraphe 4). Cependant, la Commission suppose et suggère de préciser que le contrôle juridictionnel doit évaluer la conformité à la loi et le respect des règles de procédure pour la prise de décision, c'est-à-dire que les décisions soient motivées de manière à montrer qu'elles étaient fondées sur des critères objectifs et qu'elles tiennent compte de toutes les raisons pour une décision appropriée, tout en préservant le droit discrétionnaire du CSJP sur le mérite de l'évaluation des candidats et le choix de nommer un certain candidat.

⁵² Avis n° 755/2014, CDL-AD(2014)006, *op. cit.* paragraphes 27-28.

⁵³ Avis n° 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.* paragraphe 126.

⁵⁴ UN Doc. HRC/38/38, *op. cit.*, paragraphe 105.

70. De même, la Commission de Venise accueille favorablement le projet d'article 44(1), puisqu'elle souligne que les décisions de nomination du CSJP *"doivent contenir une justification concernant l'application des critères"*. La Commission de Venise est consciente que l'absence de toute justification substantielle des décisions de nomination, ainsi que la nature apparemment incohérente de ces décisions, a été l'un des problèmes de longue date des activités du CSJP. Elle encourage donc le CSJP à appliquer cette disposition avec rigueur.

71. Néanmoins, la Commission de Venise regrette qu'il n'y ait pas d'autres propositions dans le projet de loi pour modifier les systèmes de nomination, de promotion ou d'avancement de carrière des juges ou des procureurs, en particulier en ce qui concerne les dispositions sur l'égalité de représentation entre les peuples constitutifs à l'article 43(2) de la loi sur le CSJP. La Commission de Venise réaffirme que le système judiciaire ne devrait pas être organisé selon des critères ethniques. La composition multiethnique de l'appareil judiciaire devrait être suffisante en soi pour garantir la confiance du public.

72. Dans l'avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant, la Commission de Venise a notamment déclaré que

"20. (...) Le manque 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. (...)"

104. D'autres réformes constitutionnelles, qui permettraient de passer d'un État fondé sur l'égalité des trois peuples constitutifs à un État fondé sur l'égalité des citoyens, demeurent souhaitables à moyen et à long terme. (...)."⁵⁵

73. En ce qui concerne l'organisation et la composition des tribunaux, la Commission de Venise avait également déclaré que *" (...) 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 l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il faudrait donc l'aborder avec d'extrêmes précautions"⁵⁶.*

74. Soit dit en passant, la Commission de Venise suggère d'harmoniser le projet d'article 44, paragraphe 1, qui prévoit que la décision du Conseil est publiée sur le site web du Conseil, avec l'actuel article 45, qui prévoit que la décision de nomination est publiée au Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, et que le Conseil affiche la décision dans un espace public de consultation dans ses locaux, ce qui déterminera la date de la décision.

75. Le projet de loi modifie également en partie les règles autrement applicables dans les procédures administratives, en introduisant le délai (de 8 jours) dans lequel l'action en justice peut être déposée, en obligeant la Cour de BiH à traiter ces actions en justice dans le cadre d'une procédure d'urgence, et en conférant à l'action en justice un effet suspensif en ce qui concerne la prise de fonction du juge ou du procureur nouvellement nommé (paragraphe 5-6). Ce règlement répond aux préoccupations exprimées notamment par le CSJP selon lesquelles les recours contre les décisions du CSJP en matière de nomination pourraient ralentir indûment les processus de nomination. La Commission de Venise estime que la solution choisie est raisonnable.

⁵⁵ Avis n° 308/2004, Avis sur *la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut représentant*, CDL-AD(2005)004, 11 mars 2005, paragraphes 20 et 104 ; Avis n° 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.* paragraphe 33.

⁵⁶ Avis n° 712/2013, CDL-AD(2014)008, *op. cit.* paragraphe 34 ; voir également l'avis n° 723/2013, CDL-AD(2013)015, *op. cit.* paragraphe 23 ; et, Avis n° 648/2011, CDL-AD(2012)014, *op. cit.* paragraphe 89.

76. La note explicative ajoute que *"les décisions du Conseil devraient également être soumises aux règlements généraux applicables aux institutions publiques, tels que le Code de procédure administrative et le Code du contentieux administratif, qui prévoit une protection juridictionnelle en introduisant un litige administratif devant un tribunal"*. Cette formulation n'est pas tout à fait claire. Le terme "décisions" désigne-t-il uniquement les décisions relatives à la nomination ou se réfère-t-il à d'autres décisions du CSJP (par exemple en matière disciplinaire), comme le terme "également" le suggère ? Et la note explicative fait-elle référence à la même procédure que l'article 44, paragraphe 4, modifié ?

77. La Commission de Venise se félicite de l'introduction du droit de recours devant la Cour de Bosnie-Herzégovine contre les décisions liées à la nomination. Elle souligne toutefois que le droit de recours ne doit pas se limiter à ces décisions. Au minimum, les décisions en matière disciplinaire et, sans doute, les décisions relatives à la révocation d'un membre du CSJP (ou à la fin du mandat) devraient également faire l'objet d'un droit de recours. Pour ces raisons, ces décisions doivent toujours contenir une justification indiquant les raisons sur lesquelles elles ont été prises.

78. L'article 60(7) de la loi sur le CSJP accorde aux juges et aux procureurs qui ont été démis de leurs fonctions, le droit de faire appel devant la Cour de BiH. Cependant, ce droit ne s'applique qu'aux juges et aux procureurs ayant fait l'objet d'une procédure disciplinaire ayant abouti à leur révocation, et sa portée est en outre limitée à deux motifs de recours possibles (violation matérielle de la procédure par le CSJP et application erronée de la loi par le CSJP). Les motifs de recours prévus à l'article 11 de la *loi sur les litiges administratifs de Bosnie-et-Herzégovine* sont plus larges et on ne voit pas clairement pourquoi la loi sur le CSJP a opté pour une solution différente.

79. Les décisions relatives à la révocation des membres du Conseil (projet d'article 6 bis) ne semblent pas du tout susceptibles de faire l'objet d'un recours.

80. La Commission de Venise recommande que toutes les décisions de fond adoptées par le CSJP soient motivées et fassent l'objet d'un contrôle juridictionnel en vertu de la *loi sur les litiges administratifs de Bosnie-Herzégovine*.

D. Révocation des membres du CSJP

81. La cessation du mandat des membres du CSJP est régie par l'article 6 de la loi sur le CSJP. Jusqu'à présent, la disposition a prévu sept motifs pour lesquels le mandat peut être résilié. Le projet de loi supprime l'un de ces motifs et en reformule deux autres. La Commission de Venise se félicite de la suppression du motif prévu à l'article 6, paragraphe 1, point f), c'est-à-dire la cessation du mandat *"pour la commission d'un acte qui le rendrait indigne d'exercer des fonctions au sein du Conseil"*. Il s'agit d'une formulation vague. La Commission de Venise se félicite également de la reformulation des alinéas 1(d) et 1(e) - les motifs inscrits dans ces dispositions devraient désormais être clairement liés au règlement relatif au conflit d'intérêts (alinéa 1(d)) et à la procédure de révocation du membre inscrite dans le projet d'article 6a. Ces modifications rendent le texte de la loi sur le CSJP plus cohérent et plus précis.

82. Comme décrit dans la note explicative, le projet de loi prévoit une distinction entre la cessation du mandat d'un membre du CSJP par effet de la loi, dans les cas prévus à l'article 6 modifié, et le rejet par une requête ou d'office, par une décision adoptée par le CSJP, dans les cas prévus par le projet d'article 6a. Dans un souci de clarté quant au jour exact de la fin du mandat, la Commission de Venise suggère de mentionner explicitement que même dans les cas de fin de mandat de plein droit, le Conseil adopte un acte par lequel il prend acte de la fin du mandat, avec indication du jour de la fin.

83. Le projet d'article 6a énonce quatre motifs de révocation des membres du CSJP. La Commission de Venise se félicite en principe de ces quatre motifs, qui répondent clairement à certains problèmes de longue date auxquels le CSJP a été confronté. Ces motifs sont les suivants : a) le membre n'exerce pas ses fonctions conformément à la loi et au règlement intérieur du CSJP ; b) en cas d'incompatibilité de fonctions ; c) le membre commet une faute qui porte gravement atteinte à la réputation du Conseil ; d) absence d'un membre du Conseil pendant une période de plus de trois mois sans interruption, ou de plus de six mois sans interruption si l'absence est due à une maladie.

84. La révocation peut être initiée par une requête déposée par un juge, un procureur ou un membre du Conseil, ou d'office. Dès réception de la requête ou de la conclusion d'office, une commission spéciale composée de cinq membres du CSJP est mise en place pour établir les faits pertinents et proposer une décision. La commission comprend au moins un membre parmi les juges et les procureurs. La décision finale sur la révocation est prise par le CSJP par un vote à la majorité des deux tiers des personnes présentes et votantes. La décision doit être motivée. Il ne semble pas y avoir, comme indiqué ci-dessus, de possibilité de recours. La Commission de Venise recommande vivement de modifier cette disposition afin de conférer un tel droit de recours.

85. En principe, les motifs de l'éloignement et la procédure ne semblent pas incompatibles avec les normes internationales. Le fait que les conseils judiciaires doivent être "*tenus à des normes éthiques élevées*" et que les lois et règlements doivent donc "*établir des mécanismes clairs de responsabilité*" a été souligné à plusieurs reprises⁵⁷. En même temps, certains motifs de révocation sont assez vagues et devraient être précisés dans le projet de loi. C'est le cas, notamment de l'article 6a(1)(c) - "*toute faute qui porte gravement atteinte à la réputation du CSJP*", ainsi que du projet d'article 6a(1)(a) "*s'il n'exerce pas ses fonctions conformément à la loi et aux règles du CSJP*" qui devrait être reformulé pour permettre la révocation du membre du CSJP comme solution de dernier recours pour les infractions très graves. Une telle option ne peut être admissible qu'en cas de violation flagrante des dispositions de la loi, qui doivent être interprétées de manière restrictive, et non pour celles qui sont contraires au règlement intérieur du CSJP, qui, autrement, seraient en contradiction avec l'exigence de garantir l'indépendance des membres du CSJP.

86. La Commission de Venise note également que alors que le projet d'article 54, paragraphe 4, indique que la procédure de révocation n'exclut pas la responsabilité disciplinaire, compte tenu du fait que la liste des actes énumérés dans le projet d'article 6 bis, paragraphe 1, et les listes des infractions disciplinaires prévues dans les projets d'articles 56 et 57 diffèrent largement, les perspectives de mise en application du projet d'article 54, paragraphe 4, sont limitées. À cet égard, la Commission de Venise réitère sa recommandation d'introduire une nouvelle disposition sur les infractions disciplinaires pour les membres du CSJP. Cette nouvelle disposition pourrait s'inspirer au moins en partie du projet d'article 6 bis, afin de rendre le projet d'article 54(4) opérationnel et de garantir qu'en cas d'inconduite de moindre gravité, des sanctions disciplinaires pourraient être appliquées en remplacement, et non en complément, de la révocation.

87. La Commission de Venise note également que les différences entre les procédures disciplinaires déclenchées par une motion et celles qui sont engagées d'office ne sont pas tout à fait claires. Le projet de loi ne précise pas comment et par qui la procédure d'office pourrait être déclenchée. Le projet de loi n'indique pas non plus explicitement que les membres du CSJP faisant l'objet de la procédure de révocation ne peuvent pas être membres de la commission spéciale établie en vertu du projet d'article 6a, paragraphe 5, ni voter en vertu du projet d'article 6a, paragraphe 8. La Commission de Venise répète une fois de plus que la décision de révocation du CSJP doit être soumise à un contrôle juridictionnel.

⁵⁷ V. Autheman et S. Elena, *Global Best Practices : Judicial Councils, Lessons Learned from Europe and Latin America*, IFES Rule of Law White Paper Series No 2, avril 2004, p. 16.

V. Conclusion

88. La Commission de Venise salue les efforts déployés par les autorités de Bosnie-Herzégovine pour répondre aux critiques formulées à l'encontre de la loi sur le CSJP et de son fonctionnement effectif en introduisant certaines mesures d'urgence dans le cadre juridique. Elle comprend que le projet de loi est adopté pour apporter des modifications ciblées à la loi sur le CSJP et ne vise en aucun cas à remplacer ou à empêcher l'adoption d'un acte juridique complet sur le CSJP qui serait pleinement conforme aux normes internationales. Elle reconnaît qu'un tel nouvel acte juridique devra être adopté dans l'année suivant l'adoption du projet de loi et elle encourage vivement les autorités de BiH à tenir compte des recommandations formulées dans les précédents avis de la Commission de Venise 2012-2014 et dans les avis et rapports produits par les experts et l'UE.

89. Le projet de loi introduit de nouvelles dispositions qui portent principalement sur quatre domaines : a) les conflits d'intérêts et la transparence ; b) les procédures disciplinaires pour les juges et les procureurs ; c) le contrôle judiciaire des décisions du CSJP ; et d) la révocation des membres du CSJP. La Commission de Venise accueille favorablement une réglementation plus détaillée dans ces domaines que le projet de loi prévoit. Elle souhaiterait toutefois formuler les principales recommandations suivantes :

- a. Plusieurs dispositions du projet de loi sont rédigées de manière assez vague (par exemple, le projet d'article 10a, les projets d'articles 56, paragraphe 1, point i), et 57, paragraphe 1, point i)). Elles devraient être rendues plus précises.
- b. Les listes d'infractions disciplinaires pour les juges et les procureurs devraient être révisées à la lumière des recommandations formulées dans l'avis de 2014 et dans le présent avis.
- c. Le projet de loi devrait préciser les infractions disciplinaires pour lesquelles les membres du CSJP pourraient être tenus responsables (en tant que membres du CSJP).
- d. 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*.
- e. En ce qui concerne l'Unité d'intégrité, des règles plus précises sur l'indépendance fonctionnelle, la composition et le fonctionnement de l'Unité, et le rôle des experts engagés dans le contrôle devraient être prévues dans le projet de loi lui-même et ne pas être laissées à la réglementation par des actes sous-légaux. Les capacités des experts externes devraient inclure au moins la capacité d'accéder à toutes les déclarations de patrimoine et aux documents justificatifs, de faire des recommandations individuelles sur la manière de traiter/évaluer les déclarations, de permettre des actions de suivi si les recommandations ne sont pas prises en compte par l'Unité d'intégrité sans justification appropriée, et de rendre compte publiquement du fonctionnement global et de l'application d'un système de déclaration de patrimoine.

90. Les autres recommandations se trouvent dans le corps du texte et ne seront pas répétées ici.

91. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Bosnie-Herzégovine pour les aider dans cette affaire.