



Strasbourg, 24 mars 2014

CDL-AD(2014)008
Or. angl.

Avis n° 712 / 2013

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS SUR

LE PROJET DE LOI

RELATIF AU CONSEIL SUPÉRIEUR

DES JUGES ET DES PROCUREURS

DE LA

BOSNIE-HERZÉGOVINE

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 98^e session plénière
(Venise, 21-22 mars 2014)**

sur la base des observations de

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

Table des matières

I.	Introduction	- 3 -
II.	Remarques générales.....	- 3 -
A.	Contexte	- 3 -
B.	Normes internationales.....	- 5 -
III.	Projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs.....	- 6 -
A.	Généralités	- 6 -
B.	Principes généraux.....	- 7 -
C.	Composition du CSJP.....	- 8 -
D.	Election des membres du CSJP	- 10 -
E.	Election et révocation du président ou des vice-présidents du CSJP	- 12 -
F.	Mandat des membres du CSJP	- 12 -
G.	Sous-conseils du CSJP	- 13 -
H.	Compétences du CSJP	- 15 -
I.	Obligations d'information du CSJP	- 15 -
J.	Nomination des juges et des procureurs.....	- 16 -
K.	Procédure d'évaluation	- 18 -
L.	Procédure disciplinaire	- 19 -
IV.	Conclusions	- 23 -

I. Introduction

1. Par lettre datée du 1^{er} novembre 2013, M. Bariša Čolak, ministre de la Justice de la Bosnie-Herzégovine, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine.

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 suite à une série d'avis adoptés par la Commission de Venise sur la réforme judiciaire menée en Bosnie-Herzégovine, dont, en particulier, l'Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2012)014) et l'Avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2013)015). Il tient aussi compte des normes citées par la Commission de Venise dans ses avis sur les conseils supérieurs de la magistrature et/ou les conseils supérieurs des procureurs d'autres pays, comme la Serbie¹ et la Turquie².

4. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

II. Remarques générales

A. Contexte

5. Le Conseil supérieur des juges et des procureurs (ci-après, « CSJP ») a été institué par la loi relative au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine, adoptée en 2004 par le Parlement de la Bosnie-Herzégovine³. Créé sous forme de conseil national unique pour les juges et les procureurs, il a pour mission de maintenir en place un système judiciaire professionnel, impartial et indépendant en Bosnie-Herzégovine.

6. L'Accord de transfert⁴ conclu en mars 2004 par les deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après « FBiH ») et la Republika Srpska, a permis la mise en place du CSJP. Aux termes du préambule audit accord, « les parties souhaitent consolider l'autorité exercée sur l'appareil judiciaire des entités pour 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, ce 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. »

7. Le CSJP n'est pas explicitement prévu par la Constitution de Bosnie-Herzégovine (ci-après « BiH »). Toutefois, comme l'Accord de transfert fait référence à la Constitution (article IV.4.a), il est généralement admis que « le périmètre étendu des compétences en vertu desquelles l'État assume « certaines responsabilités en matière judiciaire », comme décrit dans l'Accord de transfert, repose sur l'ordre constitutionnel de la BiH »⁵. La

¹ Avis intérimaire relatif aux projets de décisions du Haut Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs de l'Etat sur l'application des lois portant modification des lois sur les juges et sur le ministère public de la Serbie (CDL-AD(2011)015).

² Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie (CDL-AD(2010)042).

³ Voir Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine, loi n° 25/04 Coll., telle que modifiée.

⁴ Accord portant transfert de certaines compétences des Entités par le biais de l'institution du Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, Sarajevo, 11 mars 2004.

⁵ *HJPC, The High Judicial and Prosecutorial Council of BiH – a fundamental and irreversible component of the Judicial Reform Process in BiH*, Informative Memorandum, novembre 2012, p. 7.

constitutionnalité de la loi de 2004 relative au CSJP de la BiH a été confirmée en 2009 par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine⁶.

8. La création du CSJP entre dans le cadre d'une réforme judiciaire plus globale, engagée en BiH depuis la conclusion des accords de Dayton (1995). La nécessité d'une telle institution était clairement formulée dans l'étude de faisabilité de 2003 pour la BiH, qui engageait la BiH 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 »⁷. Cette création était aussi prescrite par l'Union européenne dans le cadre du Dialogue structuré entre l'UE et la BiH, qui fait partie intégrante du processus de stabilisation et d'association amorcé en juin 2011.

9. La mise en place du CSJP et ses résultats ont été salués par l'UE. En 2005, la Commission européenne a qualifié la création du CSJP de « mesure déterminante pour consolider l'autorité exercée par l'Etat sur les appareils judiciaires des entités et pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine »⁸.

10. La Commission de Venise a continuellement partagé cette évaluation positive du CSJP. Dans son avis de 2012 sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, elle confirme que « dans la pratique, le CSJP 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 »⁹. Elle y rappelle en outre que « la création du CSJP et les résultats qu'il a obtenus au cours de ses huit années d'existence ont fait l'objet d'une évaluation positive par les représentants du système judiciaire de la BiH »¹⁰.

11. Malgré une évaluation majoritairement positive, la création du CSJP et ses résultats ont aussi suscité certaines réserves. Dans son avis de 2012, la Commission de Venise en a émis trois : premièrement, elle fait observer que la procédure de sélection des membres pourrait « pâtir de rivalités entre les institutions judiciaires ainsi que de rivalités personnelles entre les magistrats »¹¹ ; deuxièmement, elle attire l'attention sur le problème lié au fait de réunir des juges et des procureurs au sein du même conseil¹² et sur la composition ethnique obligatoire du conseil, qui ne devrait pas prévaloir sur les compétences professionnelles ; troisièmement, elle souligne que les compétences limitées conférées au CSJP empêchent ce dernier de mettre en place un système uniforme de financement de la justice, de trouver une stratégie efficace pour résorber l'arriéré d'affaires et d'entreprendre une réforme plus radicale du système judiciaire¹³. Enfin, l'absence d'examens écrits obligatoires dans le cadre de la procédure de nomination des juges et le fait que les avis de vacances ne soient pas centralisés au niveau national ont été critiqués.

12. Plusieurs projets d'amendements à la loi de 2004 relative au CSJP de la BiH ont été élaborés en réponse à ces réserves, dont certains ont été adoptés. La Commission de

⁶ Voir Dossier n° U11/08.

⁷ Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine à négocier un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne, Bruxelles, 18 novembre 2003, COM(2003)692 final.

⁸ Communication de la Commission au Conseil sur les progrès accomplis par 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, COM(2006)529 final.

⁹ Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine (CDL-AD(2012)014), paragraphe 85.

¹⁰ Ibid., paragraphe 86.

¹¹ Ibid., paragraphe 88.

¹² Ibid., paragraphe 89.

¹³ Ibid., paragraphe 90.

Venise a formulé des observations au sujet d'un de ces projets dans son Avis de 2012 sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine¹⁴. Elle y explique qu'il conviendrait de veiller à ce que les juges et les procureurs ne puissent pas mettre l'autre groupe en minorité lors des nominations et des procédures disciplinaires. Dans ce contexte, elle s'est dite favorable à la création de deux sous-conseils au sein du CSJP : l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs.

13. L'amendement le plus récent à la loi de 2004 relative au CSJP de la BiH a été présenté par la majorité parlementaire en décembre 2012. Il avait pour but de renforcer l'influence des pouvoirs législatif et exécutif sur le CSJP et, plus particulièrement, sur la procédure de nomination des procureurs. Cette proposition a été désapprouvée par les professionnels du droit, ce qui a conduit le ministère de la Justice de la BiH à élaborer une nouvelle loi relative au CSJP de la BiH. L'objectif de cette dernière était de remédier aux défaillances des dispositions législatives en vigueur et de tenir compte à la fois des dispositions proposées par les partis politiques et de celles recommandées par les représentants de l'institution judiciaire de la BiH. Ce projet de loi (voir CDL-REF(2014)008) est examiné dans le présent avis.

B. Normes internationales

14. 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 à des normes internationales. Ces dernières sont inscrites dans des instruments adoptés à la fois au niveau mondial et au niveau européen. Certains de ces instruments sont juridiquement contraignants pour la BiH. D'autres ne le sont pas, mais, souvent, ils codifient des règles coutumières existantes ou reprennent des bonnes pratiques.

15. Au niveau mondial, la Charte internationale des droits de l'homme, qui englobe la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et les deux Pactes internationaux (1966), établit des normes fondamentales en matière de droits de l'homme, dont celles relatives au pouvoir judiciaire. Aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), « 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 et énonce une liste plus détaillée de 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).

16. Les normes fondamentales inscrites dans la Charte internationale des droits de l'homme sont également énoncées et développées dans une série d'instruments non contraignants portant sur divers aspects du fonctionnement du pouvoir judiciaire, dont les Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985)¹⁵, les Principes de base relatifs au rôle du barreau (1990)¹⁶, les Principes directeurs applicables

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

¹⁶ Principes de base relatifs au rôle du barreau, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990.

au rôle des magistrats du parquet (1990)¹⁷, le Statut universel du juge (1999)¹⁸, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire (2002)¹⁹ et les Résolutions de la Commission des droits de l'homme de l'ONU 2003/39 : Intégrité de l'appareil judiciaire et 2004/33 : Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire, des jurés et des assesseurs et indépendance des avocats. Il convient aussi de citer les sept bonnes pratiques internationales pour les conseils de la magistrature de l'IFES (2004)²⁰, qui énumèrent sept principes à suivre par les conseils de la magistrature.

17. Au niveau européen, il s'agit de la Convention européenne des droits de l'homme (1950), qui dispose 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). Cette convention est directement applicable sur le territoire de la BiH et prévaut sur toute autre loi en vertu de l'article II(2) de la Constitution de la BiH.

18. Les normes de la Convention européenne des droits de l'homme sont développées dans une série d'instruments qui ont été adoptés par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres 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). D'autres documents méritent d'être mentionnés, comme le rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires²¹, les Rapports (I et II) sur l'indépendance du système judiciaire²² et les Avis n° 1(2001)²³, n° 3(2002)²⁴, n° 7(2007)²⁵, n° 12(2009)²⁶ du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) ainsi que sa Magna Carta des juges (2010)²⁷.

III. Projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs

A. Généralités

19. Le projet de loi relatif au CSJP (ci-après « projet de loi ») est un instrument particulièrement complexe et complet, qui vise à régir l'ensemble des aspects du fonctionnement du CSJP. Le texte est divisé en dix sections : dispositions générales ; membres et organisation du conseil ; compétences et attributions ; conditions à observer et durée du mandat ; nomination ; responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs ; suspension des fonctions de juge ou de procureur jusqu'à la fin d'une procédure pénale, disciplinaire ou de révocation ; incompatibilité des fonctions de juge ou de procureur avec d'autres fonctions et immunité ; cessation de fonctions ; et dispositions finales. Le texte est soigneusement rédigé et s'efforce de tenir compte des normes internationales.

¹⁷ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990.

¹⁸ Statut universel du juge, approuvé le 17 novembre 1999 par l'Union internationale des magistrats.

¹⁹ Les principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, Projet de Bangalore 2001 sur un code de déontologie judiciaire, adopté par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice, tel que révisé lors de la table ronde des premiers présidents organisée au Palais de la Paix à La Haye les 25 et 26 novembre 2002 et confirmé par le Conseil économique et social de l'ONU dans sa Résolution 2006/23.

²⁰ K. Henderson (ed.), *Global Best Practices: Judicial Councils. Lessons Learned from Europe and Latin America* IFES Rule of Law White Paper Series, 2004.

²¹ CDL-AD(2007)028.

²² CDL-AD(2010)004 et CDL-AD(2010)040.

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

²⁴ CCJE, Avis n° 3 sur l'éthique et la responsabilité des juges, 19 novembre 2002.

²⁵ CCJE, Avis n° 7 sur « justice et société », 27 novembre 2005.

²⁶ CCJE, Avis n° 12 sur les relations entre les juges et les procureurs dans une société démocratique, 8 décembre 2009.

²⁷ CCJE, Magna Carta des juges, 17 novembre 2010.

20. Bien que similaire à la précédente loi de 2004 et même s'il garde inchangées un grand nombre de dispositions de ladite loi, le nouveau projet de loi marque une très nette amélioration par rapport au projet de loi de 2012. Les modifications introduites par le projet de loi concernent principalement la composition du CSJP, l'élection de ses membres, leur mandat et la cessation de leurs fonctions, la création de deux sous-conseils, la nomination des juges et des procureurs, l'appréciation de la qualité de leur travail et les procédures disciplinaires.

B. Principes généraux

21. L'objet du projet de loi est large. Il définit non seulement la composition et les compétences du CSJP, mais aussi « les conditions à observer et la durée du mandat de juge ou de procureur, la nomination des juges et des procureurs, la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, la suspension des fonctions de juge ou de procureur, l'incompatibilité des fonctions de juge ou de procureur avec d'autres fonctions, la cessation de leurs fonctions ainsi que d'autres aspects du fonctionnement du Conseil » (article 1).

22. Un rapport sur les conseils de la magistrature en Europe, commandé par les Pays-Bas à la fin des années 1990, distingue deux grands modèles de conseils de la magistrature : le modèle d'Europe du Sud, dans lequel le conseil consacre son action essentiellement à la gestion du système judiciaire, et le modèle d'Europe du Nord, qui confère au conseil des compétences étendues en matière d'administration, de gestion des juridictions et d'établissement du budget²⁸. Le projet de loi relatif au CSJP de la BiH combine des éléments des deux modèles, dans la mesure où le Conseil doit jouer un rôle tant dans la gestion du système judiciaire que dans la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

23. Aux termes du projet de loi, le CSJP « est indépendant et autonome dans son fonctionnement. Il a pour mission de faire en sorte que l'appareil judiciaire soit professionnel, impartial et indépendant » (article 3). Cette disposition va dans le sens de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, qui dispose que « [I]es conseils de la justice sont des instances indépendantes, établies par la loi ou la Constitution, qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire »²⁹.

24. Dans son avis de 2012, la Commission de Venise recommande « d'inscrire expressément en temps voulu le Conseil supérieur des juges et des procureurs dans la Constitution »³⁰. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre à ce jour. Ceci étant, la BiH n'est pas le seul pays où un conseil de la magistrature a été établi par la législation ordinaire. C'est, par exemple, aussi le cas au Danemark et en Hongrie. **Par contre, une inscription explicite dans la Constitution faciliterait le rôle du CSJP en tant que garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.**

²⁸ Voir W. Voermans, P. Albers, *Councils of the Judiciary in EU Countries*, en ligne sur www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/CouncilOfJusticeEurope_en.pdf (23 décembre 2013).

²⁹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 26 ; se reporter aussi aux Sept bonnes pratiques pour les conseils de la magistrature de l'IFES (2004) en vertu desquelles « les conseils de la magistrature doivent être des instances indépendantes et fonctionner dans la transparence et en rendant compte de leur action » (bonne pratique 1) et « la structure, les compétences et les procédures des conseils de la magistrature doivent être conçues de sorte à sauvegarder et favoriser l'indépendance du pouvoir judiciaire » (bonne pratique 2).

³⁰ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragraphe 84.

25. A l'article 2, le projet de loi définit les sources de financement du CSJP. Ce dernier sera financé par le budget des institutions de la BiH. Cette disposition est reprise de la loi de 2004. Le projet de loi introduit une nouveauté en précisant que le CSJP peut aussi recevoir des fonds de donateurs internationaux. Le versement de fonds par des donateurs du pays est interdit, car cela pourrait porter atteinte à l'indépendance du CSJP et/ou à sa réputation.

C. Composition du CSJP

26. En application de la loi de 2004 relative au CSJP de la BiH, le Conseil compte 15 membres recrutés parmi des juges (5-6), des procureurs (5-6) et d'autres professionnels du droit (2 avocats élus par l'ordre des avocats des entités, 2 membres élus par l'Assemblée parlementaire de la BiH et par le Conseil des ministres de la BiH). Le projet de loi porte le nombre de membres à 20 et englobe des juges (9), des procureurs (9) et d'autres professionnels (2 membres élus pour le compte de l'Assemblée parlementaire de la BiH et du Conseil des ministres de la BiH).

27. Les normes internationales en vigueur ne prescrivent pas de modèle uniforme pour la composition des conseils de la magistrature et/ou des conseils supérieurs des procureurs. Comme la Commission de Venise l'a déclaré à plusieurs reprises, « il n'y a pas de modèle standard qu'un Etat démocratique serait tenu de suivre en créant son conseil supérieur de la magistrature tant que la fonction de ce conseil vise à assurer le bon fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant au sein d'un Etat démocratique »³¹.

28. En revanche, plusieurs instruments internationaux disposent que lorsqu'un conseil de la magistrature est créé, une grande partie de ses membres devraient être recrutés parmi les juges. La Recommandation CM/Rec(2010)12 indique que « au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire » (paragraphe 27).

29. Même s'ils ne sont pas majoritaires au sein du CSJP, les juges constituent une grande partie de ses membres. En outre, la nouvelle composition garantit une représentation à parité des deux professions juridiques, juges et procureurs, chacun de ces groupes ayant neuf membres dans le Conseil. Ensemble, ces deux professions juridiques ont une majorité absolue au CSJP (18 membres sur 20). Il convient aussi de préciser que les autres membres ne faisant partie ni du corps des juges ni du corps des procureurs jouent un rôle relativement limité dans la nomination des juges et des procureurs ainsi que dans les procédures disciplinaires. **Toutefois, le mode d'élection des membres du CSJP est particulièrement préoccupant (voir sections D et F ci-après).**

30. La participation de deux membres ne faisant partie ni du corps des juges ni du corps des procureurs ne pose pas de problème particulier. Il est courant que les « conseils de la magistrature comprennent aussi des membres qui n'appartiennent pas au pouvoir judiciaire et qui représentent d'autres branches du pouvoir ou le monde universitaire ou sont nommés en raison de leur profession »³². La Commission de Venise recommande d'ailleurs même qu'un grand nombre des membres ne soient pas issus du pouvoir judiciaire. Outre les neuf juges et les neuf procureurs, le CSJP comptera un membre « pour le compte » de l'Assemblée parlementaire de la BiH et un membre « pour le compte » du Conseil des ministres de la BiH. Le projet de loi précise que ces deux membres doivent être dûment qualifiés, posséder une expérience adéquate et ne pas exercer de fonction publique élective ni de fonction dans l'exécutif. Cette règle vise à trouver le juste milieu entre la nécessité de

³¹ Rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028), op. cit., paragraphe 28.

³² CDL-AD(2007)028, paragraphe 30.

protéger l'indépendance du CSJP et l'utilité d'en assurer le contrôle par une instance publique et d'éviter un mode de gestion corporatiste.

31. Contrairement à ce qui est aujourd'hui le cas, le projet de loi ne prévoit pas la présence de professionnels du droit (actuellement élus par l'ordre des avocats) au sein du CSJP. Dans son avis de 2012 sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en BiH, la Commission de Venise met en doute le bien-fondé d'avoir des juges, des procureurs et des professionnels du droit au sein du CSJP, qui est l'institution chargée de fixer les critères de nomination des juges et des procureurs mais aussi de procéder elle-même à ces nominations. Ceci étant, plutôt que d'exclure tous les professionnels du droit quels qu'ils soient, **il conviendrait d'envisager d'ajouter des membres pour le compte de la communauté professionnelle, ce qui n'agrandirait pas trop la taille du CSJP tout en assurant la représentation des usagers du système judiciaire.**

32. Les membres du CSJP doivent remplir des critères de moralité, techniques et professionnels stricts. Le projet de loi précise que la composition du CSJP doit tenir compte de la composition ethnique de la BiH et que le Conseil doit comprendre au moins six membres de chaque peuple constitutif et un nombre suffisant de membres issus du groupe des « Autres ». Une égale représentation des sexes doit aussi être garantie. Ces conditions figuraient déjà dans la loi de 2004 mais, à l'époque, aucun chiffre n'était indiqué dans le texte, qui mentionnait seulement une « représentativité générale » (article 4.4). **La nécessité d'avoir au moins six représentants de chaque peuple constitutif et la condition de l'égalité entre les sexes risquent de rendre la sélection de membres qualifiés très difficile et rigide (voir ci-dessous et Sections D et F).** Par ailleurs, dans son Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant (CDL-AD(2005)004), la Commission de Venise a déjà fait valoir que le **pouvoir judiciaire ne devrait pas être organisé selon des critères ethniques.**

33. Dans cet avis, la Commission de Venise indique en particulier que :

« 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. (...) »³³

34. Concernant l'organisation et la composition des tribunaux, la Commission de Venise a 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 ».³⁴

35. Qui plus est, dans la pratique, il est très difficile pour un pays de la taille de la BiH, qui exige que le CSJP soit composé suivant des critères ethniques, de remplir aussi la condition d'une égale représentation des sexes. La Commission de Venise est fortement favorable

³³ Avis de la Commission de Venise sur la compatibilité des Constitutions de la Fédération de la Bosnie et Herzégovine et de la République serbe avec la Constitution de la Bosnie et Herzégovine (CDL(1996)056rev2).

³⁴ CDL-AD(2013)015, paragraphe 23 ; voir aussi CDL-AD(2012)014, paragraphe 89.

aux politiques visant à garantir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les institutions publiques, et considère que ce type de politiques devrait être salué au même titre que toutes les initiatives allant dans ce sens. Pour autant, **une disposition juridique stricte privilégiant un quota en matière d'origine ethnique et de sexe aux compétences professionnelles risque, au vu de la taille du pays et de sa population, de nuire au bon fonctionnement du système**³⁵.

36. L'article IX.3 de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, qui dispose que « les fonctionnaires nommés à des fonctions au sein des institutions de la Bosnie-Herzégovine doivent être globalement représentatifs des peuples de la Bosnie-Herzégovine », n'indique pas de quotas précis mais mentionne, à la place, une représentation générale des peuples de la Bosnie-Herzégovine. La même formulation avait été employée dans l'ancienne version du projet de loi ; compte tenu des circonstances, il serait préférable de la réutiliser.

D. Election des membres du CSJP

37. Dans le cadre de la loi de 2004, le système d'élection des membres du CSJP était décentralisé. Les membres juges étaient élus par les différents tribunaux, les membres procureurs par les parquets, les membres professionnels par les ordres des avocats et les deux autres membres par le Parlement et le Conseil des ministres. Le système prévu par le projet de loi est complètement différent en ce sens qu'il est centralisé.

38. Il s'agit d'un système relativement complexe dans lequel un ou deux membres du CSJP sont rattachés à chaque tribunal ou groupe de tribunaux visés à l'article 4 du projet de loi. Il en va de même pour les parquets. Dans les juridictions comptant un nombre de juges ou de procureurs égal ou inférieur à 15, chaque tribunal ou parquet désigne deux personnes ; dans celles comprenant plus de 15 juges ou procureurs, ils en désignent trois. Actuellement, c'est l'Assemblée parlementaire de la BiH qui procède à l'élection et à la nomination.

39. Dans les faits, les juges et les procureurs présentent des listes de présélection de deux ou trois candidats sur lesquelles l'Assemblée parlementaire choisit une ou deux personnes, selon le cas. Aux termes de l'article 4.11, les 20 membres du CSJP doivent comprendre au moins six membres de chaque peuple constitutif et un nombre suffisant de membres issus du groupe des « Autres ». En outre, la composition du CSJP doit garantir une égale représentation des deux sexes. Il est difficile de voir comment un tel résultat peut être produit, dans la pratique, par un processus où la sélection finale des membres du CSJP parmi les candidats est confiée à une chambre d'assemblée parlementaire (voir aussi section C, ci-dessus, et section F, ci-dessous).

40. Par ailleurs, la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire choisit un membre et le Conseil des ministres, un membre. Ces membres doivent être qualifiés et posséder une expérience adéquate mais ne peuvent pas exercer de fonctions judiciaires, de fonctions dans l'exécutif à quelque niveau que ce soit ni de fonctions publiques au sein d'un organe législatif. En d'autres termes, les juges, les procureurs et les responsables politiques sont exclus. Ces deux personnes sont a priori censées être des juristes ou des universitaires spécialisés en droit.

41. De même, dans ce système, les 18 juges et procureurs membres du CSJP – ainsi que son président et ses deux vice-présidents – seront élus par l'Assemblée parlementaire de la BiH suivant une procédure à *fixer dans un règlement distinct* adopté par l'Assemblée parlementaire. Compte tenu du fait que le projet de loi laisse à l'Assemblée parlementaire le soin de définir la procédure d'élection dans un règlement qu'elle adoptera à un moment

³⁵ CDL-AD(2012)014, paragraphe 89 et Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Kirghizistan (CDL-AD(2011)018).

ultérieur, il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle la condition de la transparence de la procédure aura été rempli. Rien ne dit, par exemple, si une majorité qualifiée sera exigée à l'élection – ce qui serait vivement recommandé pour éviter des nominations politiques et encourager l'élection de personnes bénéficiant d'une bonne réputation auprès d'une large majorité – ni si des membres de la société civile pourront prendre part à la procédure ou surveiller sa mise en œuvre.

42. Cette procédure d'élection devrait être établie dans la loi et, comme préconisé dans la Recommandation CM/Rec(2010)12 : « Les conseils de la justice devraient faire preuve du plus haut niveau de transparence envers les juges et la société, par le développement de procédures préétablies et la motivation de leurs décisions. »³⁶

43. La Commission de Venise est consciente du fait que ce système d'élection des membres du CSJP est le fruit d'un consensus. Elle sait aussi que la participation du pouvoir législatif à l'élection des membres d'un conseil de la magistrature est, dans une certaine mesure, une pratique courante – traduisant la conviction que « dans un ordre juridique reposant sur des principes démocratiques, on peut raisonnablement considérer que le Conseil de la Justice doit représenter la volonté du peuple telle qu'exprimée par le Parlement »³⁷. Pour autant, elle considère que la situation particulière du pays doit être prise en compte et qu'il n'existe pas – à ce jour – de modèles uniformes de conseils de la magistrature ni de méthodes uniformes pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'ensemble des pays. Qui plus est, la participation de l'Assemblée parlementaire n'est pas conforme à la Recommandation CM/Rec(2010)12, qui exige expressément que les juges soient *choisis* par leurs pairs³⁸ (voir section C, ci-dessus).

44. Dans son avis pour la BiH de 2012, la Commission de Venise a déclaré que l'indépendance du pouvoir judiciaire peut être jugée double : l'indépendance institutionnelle et l'indépendance individuelle. L'indépendance institutionnelle renvoie à la séparation des pouvoirs de l'Etat et à la capacité du pouvoir judiciaire d'agir à l'abri de toute pression du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. L'indépendance individuelle correspond, elle, à la capacité de chaque juge à trancher sans faire l'objet de pression politique ou autre³⁹. Dans le contexte de la BiH, il est **capital de maintenir une séparation claire des pouvoirs de l'Etat pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire – en particulier – au niveau institutionnel**, dans la mesure où les institutions telles que le CSJP ne sont pas (encore) explicitement inscrites dans la Constitution. C'est pourquoi, la Commission de Venise est convaincue que, **dans le contexte particulier de la BiH, le fait d'autoriser le pouvoir législatif à prendre part à l'élection des membres du CSJP conduira à un processus fortement politisé où la valeur des différents candidats risque de ne pas avoir de véritable impact sur le résultat final.**

45. Il est recommandé qu'une partie importante ou la majorité des membres du Conseil de la magistrature soit *élue* par les magistrats eux-mêmes afin d'assurer la légitimité démocratique du CSJP ; les autres membres devraient être élus par le Parlement parmi les personnes ayant les compétences juridiques appropriées⁴⁰. **Dans le système proposé, le rôle confié à l'Assemblée parlementaire semble trop large.** Il devrait être limité afin d'éviter un risque de politisation, en particulier pour ce qui concerne l'élection des membres juges et procureurs.

³⁶ Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 28.

³⁷ Avis sur les récents amendements à la loi sur des dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie (CDL-INF(1998)009), paragraphe 9 ; les parlements prennent part à l'élection du conseil de la magistrature en élisant certains de ses membres en Bulgarie, en France, en Italie et en Slovénie. Dans des cas exceptionnels, tous les membres du conseil sont élus par le parlement, comme au Salvador ou en Roumanie.

³⁸ Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 27.

³⁹ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragraphe 75.

⁴⁰ CDL-AD(2007)028, op. cit. paragraphe 50.

46. La Commission de Venise souhaite donc **recommander à la BiH d'envisager de limiter la participation du pouvoir législatif au processus d'élection des seuls membres du CSJP n'appartenant pas à la magistrature et que la majorité des membres soient élus par leurs pairs.**

E. Election et révocation du président ou des vice-présidents du CSJP

47. Aux termes de l'article 8 du projet de loi, l'Assemblée parlementaire élit un président et deux vice-présidents du CSJP, qui alternent à ces postes tous les 16 mois pendant leur mandat de quatre ans au sein du CSJP. Ils ont pour principale mission de remplir la fonction de *trojka*. Ces trois responsables ne peuvent pas être issus du même peuple constitutif ni du groupe des « Autres ». Pour la même raison que celle exposée à la section D ci-dessus (élection des membres du CSJP) concernant la composition du CSJP, **il est inopportun de choisir le président et les vice-présidents en fonction de critères ethniques, et la décision relative à leur élection ne devrait pas revenir à l'Assemblée parlementaire. Qui plus est, le système de rotation de la présidence affaiblit le CSJP.**

48. L'article 10.4 dispose que « le mandat du président et des vice-présidents du Conseil peut prendre fin à la suite d'une démission ou d'une décision de l'Assemblée parlementaire. La démission des fonctions de président ou de vice-président n'entraîne pas la fin du mandat de membre du Conseil. » Par souci de clarté, il est essentiel que le projet de loi énumère une liste restreinte de motifs pour lesquels l'Assemblée parlementaire peut révoquer le président ou un vice-président. Il est difficile d'imaginer des raisons (autres qu'une démission) qui pourraient amener l'Assemblée parlementaire à mettre un terme au mandat d'un président ou d'un vice-président tout en permettant à ce dernier de poursuivre son mandat de membre du CSJP. **Avant de rendre sa décision, le Parlement devrait prendre l'avis d'un organe d'experts.** Par ailleurs, contrairement à ce qui est le cas lors de la procédure d'élection, où son choix est limité du fait d'une sélection préalable, **l'Assemblée parlementaire n'est soumise à aucune restriction pour ses décisions concernant une révocation et agit de sa propre initiative, ce qui est inapproprié et doit être reconsidéré.**

F. Mandat des membres du CSJP

49. En application du projet de loi, les membres du CSJP remplissent un mandat de quatre ans, renouvelable une fois (article 9). Nul ne peut être élu pour plus de deux mandats consécutifs (article 3.7). La durée du mandat est standard, sachant que dans la plupart des pays, les membres des conseils de la magistrature sont élus pour une durée relativement courte (trois ans aux Pays-Bas, six ans en ex-République yougoslave de Macédoine, etc.). Dans certains pays, les membres du conseil de la magistrature exercent un mandat à vie (Canada, Chypre, etc.) ou un mandat dont la durée correspond à celle de leurs fonctions principales. Toutes ces solutions sont légitimes.

50. Les dispositions énoncées à la fin de l'article 9.3 du projet de loi doivent être explicitées : le texte anglais n'indique pas clairement si une personne élue pour pourvoir une vacance au CSJP est nommée pour un mandat complet de quatre ans ou seulement pour la fin du mandat de la personne qu'elle remplace.

51. L'article 10 du projet de loi énumère différentes situations dans lesquelles le mandat d'un membre du CSJP prend fin. Ces situations sont très similaires à celles énoncées dans la loi de 2004. Le paragraphe f) prévoit le cas où un membre commet un acte à la suite duquel « il n'est plus digne d'exercer ses fonctions au sein du Conseil ». Cette disposition renvoie vraisemblablement à l'article 4.10, qui impose aux membres de posséder

d'excellentes qualités morales, techniques et professionnelles. En d'autres termes, on peut comprendre qu'un membre du CSJP est susceptible d'être révoqué en cas de conduite immorale, ce qui semble imprécis et, donc, insatisfaisant d'un point de vue juridique.

52. Une déchéance peut faire suite à une infraction pénale ou disciplinaire. Un mandat de membre peut aussi être suspendu en cas de suspension du mandat de juge ou de procureur exercé par le membre concerné, par exemple du fait de la conduite d'une enquête judiciaire ou d'autres raisons prévues par la loi.

53. La décision concernant la cessation d'un mandat a été transférée du CSJP à l'Assemblée parlementaire. Une majorité qualifiée ne semble pas nécessaire. Une décision de ce type prise en vertu de la description très vague de certaines des situations prévues (lorsqu'un membre ne remplit pas ses fonctions de façon convenable, efficace ou impartiale ; lorsqu'un membre commet un acte à la suite duquel il n'est plus digne d'exercer ses fonctions au sein du Conseil, etc.) risque de conduire à la politisation – ou à une impression de politisation – des activités du CSJP, dont les membres sont soumis à l'autorité de l'Assemblée parlementaire non seulement pour leur élection mais aussi pour l'exercice de leur mandat.

54. En particulier, aux termes de l'article 10.3, l'Assemblée parlementaire est habilitée à révoquer un membre du CSJP si ce dernier « ne remplit pas ses fonctions de façon convenable, efficace ou impartiale » (comme défini à l'article 10.1.d). Par contre, il n'est pas précisé comment la qualité du travail des membres du CSJP est évaluée ni quelles procédures sont mises en œuvre. Ce point doit être reconsidéré.

55. L'article 10.1.e précise qu'une révocation est possible « lorsqu'un membre n'est pas en mesure de remplir les obligations attachées à sa fonction du fait d'une maladie ou d'autres raisons ». L'incapacité d'un membre du CSJP à exercer ses fonctions devrait en effet conduire à sa révocation, même si elle est liée à des motifs objectifs. Toutefois, la durée de l'absence du membre concerné devrait être prise en compte, à savoir qu'il conviendrait de fixer une durée minimale au-delà de laquelle une révocation peut être envisagée.

56. L'ensemble de ces dispositions devraient être nettement précisées, et les décisions relatives à la cessation d'un mandat / révocation ne devraient pas revenir à l'Assemblée parlementaire.

57. Le CSJP est habilité à créer des commissions, qui peuvent prendre des décisions et remplir des missions en son nom (article 17 du projet de loi). Cette disposition est très utile, compte tenu du large éventail de fonctions susceptibles d'être confiées au Conseil. Par contre, les décisions concernant la nomination des juges et des procureurs ne peuvent pas être déléguées aux commissions. Les juges et les procureurs sont élus au scrutin majoritaire par l'ensemble des membres. Toutefois, la décision doit être appuyée par au moins sept juges dans le cas de l'élection des juges et par au moins sept procureurs dans le cas de l'élection des procureurs, ce qui évite que juges et procureurs imposent leur volonté à l'autre profession.

G. Sous-conseils du CSJP

58. La loi de 2004 a porté institution du CSJP sous forme d'un seul organe uniforme. Même si ce modèle n'est pas complètement inhabituel⁴¹, dans l'idéal, les deux professions – juges et procureurs – devraient être représentées par des organes séparés. C'est d'ailleurs ce qui a valu à la structure initiale du CSJP d'être critiquée et qu'il a été recommandé de sous-diviser le Conseil en deux sous-conseils.

⁴¹ Par exemple, le Conseil supérieur de la magistrature de Turquie.

59. Ceci étant, si les deux professions doivent être représentées dans une seule et même structure, elles doivent y être clairement séparées. La prescription de la Commission de Venise à ce sujet est la suivante : « Si le Conseil des procureurs et le Conseil supérieur de la magistrature ne font qu'un, il conviendrait de veiller à ce que les juges et les procureurs ne puissent pas mettre l'autre groupe en minorité lors des nominations et des procédures disciplinaires, car en raison de leur « fonction de poursuite » quotidienne, les procureurs risquent d'avoir une attitude différente de celle des juges face à l'indépendance de la justice, et en particulier aux procédures disciplinaires »⁴².

60. La recommandation de créer deux sous-conseils a été approuvée par la Commission de Venise dans son avis de 2012, qui considère que la création de deux services est « une initiative raisonnable qui pourrait rendre les deux professions juridiques moins dépendantes l'une de l'autre sans les priver d'un socle commun »⁴³.

61. C'est pourquoi, la Commission de Venise se félicite que le projet de loi prévoie la création de deux sous-conseils : l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs. Il semble qu'il s'agisse d'une solution équilibrée qui, d'une part, évite des ingérences excessives de l'une des professions juridiques dans le travail de l'autre et, d'autre part, permet de conserver la structure en place du CSJP sous forme d'organe commun pour les juges et les procureurs.

62. Chaque sous-conseil comptera 11 membres – neuf élus parmi les juges ou les procureurs et deux élus pour le compte des pouvoirs législatif et exécutif. Les sous-conseils seront chargés de nommer les juges et les procureurs, d'évaluer leurs résultats et de prendre les décisions les concernant (affectation temporaire, procédure disciplinaire, cessation de mandat, etc.). Les juges ne doivent pas avoir d'influence sur les mesures disciplinaires prises à l'encontre des procureurs ni sur leurs nominations et vice-versa. Même si l'ensemble des membres du CSJP ont une voix et que, de ce fait, les membres n'étant pas juges peuvent influencer sur le vote, le fait qu'un candidat à des fonctions juridictionnelles doive obtenir le soutien d'au moins sept des neuf juges rend toute nomination impossible sans l'appui des juges et l'échec d'un candidat soutenu par les juges peu probable.

63. La Commission de Venise prend acte du fait que le **CSJP reste constitué sous forme d'un seul organe uniforme** et que cette structure était expressément prévue par l'Accord de transfert. Il est donc impossible d'y apporter un changement sans modification préalable dudit accord. Même si la Commission de Venise s'est, à de multiples reprises, dite préoccupée par les systèmes comprenant des conseils mixtes de cette nature, elle considère que – dans le contexte particulier de la BiH – ce type de système est adapté, à condition que les deux sous-conseils le composant bénéficient d'un degré d'autonomie maximal.

64. La Commission de Venise rappelle que **la structure du CSJP sous forme d'un seul organe uniforme était expressément prévue par l'Accord de transfert** et qu'il n'est donc pas possible d'y apporter un changement sans modification préalable dudit accord. Même si **la Commission de Venise** s'est, à de multiples reprises, dite préoccupée par les systèmes comprenant des conseils mixtes de cette nature, elle **considère que – dans le contexte particulier de la BiH – ce type de système est adapté, à condition que les deux sous-conseils le composant bénéficient d'un degré d'autonomie maximal.**

⁴² CDL-AD(2010)040, op. cit., paragraphe 66.

⁴³ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragraphe 93.

H. Compétences du CSJP

65. Le CSJP possède des compétences étendues que ce soit en vertu de la loi de 2004 ou du projet de loi : il nomme les juges et les procureurs (mais voir section D, ci-dessus), statue sur les suspensions des juges et des procureurs, fixe les critères pour l'évaluation des juges et des procureurs, statue sur les recours dans le cadre des procédures disciplinaires, donne son point de vue sur le budget annuel pour les tribunaux et les parquets, émet des avis sur les projets de lois et de réglementations applicables au pouvoir judiciaire, etc. Un conseil actif dispose d'un large périmètre d'action pour utiliser ces compétences et mener une vaste réforme du système judiciaire et du ministère public.

66. L'article 24 du projet de loi dispose que, dans l'exercice de ses compétences, le CSJP peut demander aux tribunaux, aux parquets et aux pouvoirs publics, mais aussi aux juges et aux procureurs, de lui fournir des informations, des documents ou d'autres données. Il peut aussi avoir accès à tous les locaux et dossiers des tribunaux et des parquets. De telles compétences confirment que le CSJP est l'organe central du système judiciaire.

67. Aux termes de l'article 25 du projet de loi, le CSJP prépare un projet de budget annuel, qui est ensuite soumis à l'approbation du ministère des Finances et du Trésor de la BiH par le ministère de la Justice. En application de l'article 23.2 du projet de loi, le CSJP peut aussi formuler des recommandations concernant les budgets annuels des tribunaux et des parquets. Le système de financement du système judiciaire reste toutefois fortement fragmenté, les budgets étant établis à différents niveaux (BiH, les entités, les cantons de la FBiH, le district de Brčko).

68. L'étendue des compétences semble conforme aux normes européennes⁴⁴, à l'exception des réserves émises aux sections D, E et F, ci-dessus.

I. Obligations d'information du CSJP

69. Aux termes de l'article 25.2, « le Conseil prépare, au plus tard le 1^{er} mai de chaque année, un rapport annuel, public, détaillant ses activités, décrivant la situation du système judiciaire et énonçant des recommandations d'améliorations. ».

70. L'article 25.3 précise « qu'à l'invitation de l'Assemblée parlementaire ou de tout autre organe visé au précédent paragraphe, le président ou un autre représentant autorisé du Conseil participe à une session pour expliquer directement le rapport et répondre aux questions des membres de l'Assemblée ou de l'autre organe. L'examen du rapport et les conclusions peuvent conduire à des évaluations, des suggestions ou des propositions qui ne remettent pas en question l'indépendance du Conseil ».

71. Le travail du CSJP doit être aussi transparent que possible : le Conseil doit rendre compte de son action à l'opinion publique par le biais de rapports et d'informations à large diffusion. Le devoir d'information peut aussi comprendre une obligation de présenter à l'Assemblée parlementaire un rapport sur la situation du système judiciaire, sans que cela ne se transforme toutefois en obligation formelle pour le CSJP de rendre des comptes à la branche législative ou exécutive du pouvoir.

⁴⁴ Voir Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, Chapitre IV ; Avis n° 10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la justice au service de la société ; Rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028), paragraphes 18-26 ; Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004), paragraphe 32 ; Les sept bonnes pratiques internationales pour les conseils de la magistrature de l'IFES (2004), bonne pratique 6.

72. A ce sujet, l'article 25.3 pose clairement problème, dans la mesure où il indique que lorsque les rapports recueillent une évaluation négative, l'Assemblée parlementaire « peut retirer la présidence ou un membre de la présidence du Conseil ». Il conviendrait de supprimer cette disposition. A l'inverse, la présence du président du CSJP à une session de l'Assemblée parlementaire et/ou sa participation à l'examen du rapport devraient constituer un droit et non pas un devoir.

J. Nomination des juges et des procureurs

73. Au chapitre IV, le projet de loi fixe les conditions générales à remplir par les personnes souhaitant exercer les fonctions de juge ou de procureur ainsi que les critères d'affectation dans les différents tribunaux ou parquets. Il est notamment exigé d'avoir la nationalité de la BiH, d'être en bonne santé, de posséder de bonnes compétences professionnelles, d'avoir réussi l'examen du barreau et d'avoir un casier judiciaire vierge. Ces conditions sont adaptées et conformes aux normes européennes.

74. Outre les juges et les procureurs, le projet de loi autorise le CSJP à nommer aussi des juges de réserve, des juges non professionnels, des membres associés professionnels confirmés, des membres associés professionnels et des conseillers professionnels. L'article 40 du projet de loi confère au CSJP une compétence pour les conseillers et experts associés. Le texte ne précise pas quelles fonctions ces personnes sont censées remplir.

75. La nomination des juges et des procureurs fait suite à une procédure élaborée, dont les principes fondamentaux sont définis au chapitre V du projet de loi. Les détails sont toutefois régis par le règlement intérieur du CSJP. La Commission de Venise rappelle dans ce contexte que compte tenu de sa valeur juridique moindre, le règlement intérieur doit être conforme aux dispositions du projet de loi et de l'ensemble des autres lois ou traités ayant un caractère contraignant pour la BiH. Il ne ressort pas clairement du texte du projet de loi si la nomination est un processus en deux phases, dans lequel les personnes sont d'abord nommées juge ou procureur puis affectées à un organe judiciaire ou à un parquet particulier, ou s'il s'agit d'un processus en une seule étape où la nomination en tant que juge et l'affectation à un tribunal ou à un parquet vont de pair. La procédure devrait être explicitement décrite dans le projet de loi.

76. La procédure de nomination débute par la publication d'avis de vacance qui doivent être largement diffusés. A la suite de cette publication, un service spécial mis en place par le sous-conseil des juges ou le sous-conseil des procureurs du CSJP, comprenant quatre ou cinq juges ou procureurs, désigne des candidats pour les postes vacants dans les différents tribunaux ou parquets. Cette manière de faire semble indiquer que des candidatures ne peuvent pas être posées directement pour un poste particulier, mais qu'elles doivent forcément passer par les sous-conseils. Or, une telle pratique pourrait être considérée comme problématique dans la mesure où elle pourrait nuire à la transparence et à l'ouverture du processus.

77. Les personnes souhaitant être nommées juge, procureur, membre associé ou expert (article 45 du projet de loi) doivent passer un examen d'aptitude écrit. L'introduction d'un tel examen, recommandée par la Commission de Venise dans son avis de 2012⁴⁵, est à saluer. Les candidats qui réussissent cet examen écrit sont conviés à un entretien conduit par le service chargé d'évaluer les candidats. Ce dernier doit apprécier la motivation des candidats à travailler au poste proposé au sein du système judiciaire, leur capacité à exercer cette fonction consciencieusement, de façon indépendante et en toute impartialité, leur bonne compréhension de l'importance de l'éthique de la magistrature, leurs compétences en matière de communication et de présentation, leurs capacités d'analyse et leur aptitude à

⁴⁵ CDL-AD(2012)014, op. cit., paragraphe 91.

résoudre les problèmes juridiques. L'enregistrement audiovisuel des entretiens et des examens d'aptitude écrits est prescrit pour parer aux éventuels recours. Les sous-conseils établissent ensuite la liste des candidats retenus qu'ils soumettent au CSJP. Les candidats ayant obtenu les meilleures notes sont nommés aux différents tribunaux et parquets, puis entrent en fonction après avoir prêté serment. Il n'est pas clairement précisé comment et suivant quels critères les candidats sont affectés dans les différents tribunaux ou parquets, en particulier à un niveau inférieur.

78. L'article 51 du projet de loi énonce des règles détaillées visant à garantir la bonne représentation des peuples constitutifs et du groupe des « Autres » dans les différents tribunaux ainsi que parmi les présidents de tribunaux et les procureurs. Le CSJP doit rendre une décision écrite et motivée lorsqu'il nomme un candidat aux fonctions de président de tribunal, de juge ou de procureur. L'article prévoit aussi la possibilité de former un recours auprès du CSJP. Il est difficile d'imaginer comment cela peut fonctionner dans la pratique, compte tenu du fait que le CSJP est l'organe chargé à la fois de prendre la décision et d'examiner le recours. **Il n'existe apparemment pas de disposition prévoyant une procédure de recours auprès d'un tribunal ; il conviendrait d'en introduire une.**

79. Dans le cas du procureur général, le CSJP a pour mission d'établir une liste des candidats retenus, de proposer un candidat au poste et de présenter la liste à l'autorité publique ou l'instance compétente, laquelle doit soumettre à son tour la liste et le candidat qu'elle préconise à l'organe législatif compétent. Apparemment, un seul candidat est proposé pour la nomination. La Commission de Venise doutait du fait que l'article 52 du projet de loi prévoie l'éventualité que l'organe législatif refuse de procéder à la nomination du candidat présenté et a été informée que ce n'était pas le cas.

80. Un sujet de préoccupation plus grave concerne l'introduction de ce qui semble être un transfert de compétences du CSJP aux parlements des entités pour la nomination des procureurs. Un tel transfert ne peut être instauré sans modification préalable de l'Accord de transfert, ce qui supposerait une procédure lourde (et apparemment non testée) faisant intervenir les gouvernements et les parlements des entités, l'Assemblée parlementaire de la BiH et la Cour constitutionnelle de la BiH. En tout état de cause, **dans un système aussi fragmenté que celui de la Bosnie-Herzégovine, il serait particulièrement inopportun et déconseillé de transférer la compétence en matière de nomination de l'Etat (CSJP) vers les entités (parlements), car cela augmenterait le risque de politisation et devrait donc être évité.**

81. Un autre problème est lié au fait qu'en vertu de l'article 53 du projet de loi, le procureur général peut sélectionner des adjoints parmi les procureurs rattachés à son parquet remplissant les conditions requises. Il informe ensuite le CSJP de sa décision. Ces nominations semblent être entièrement laissées à l'appréciation du procureur général. Dans un système hiérarchique comme celui de la BiH, doter une personne d'un tel pouvoir en matière de nomination, sans lui imposer de consulter qui que soit, pourrait donner au procureur général le moyen de sélectionner des adjoints complaisants et manquant d'une liberté de penser indispensable pour être un bon procureur.

82. Les juges et les procureurs sont le plus souvent nommés pour une durée indéterminée. Le mandat des présidents de tribunaux, du procureur général et du procureur général adjoint est limité à quatre ans. Un mandat peut prendre fin après expiration de cette période ou dans les situations visées à l'article 95 du projet de loi. Un juge ou un procureur peut aussi être suspendu de ses fonctions dans les cas énumérés aux articles 83-84 du projet de loi. Les motifs d'une cessation de fonctions ou d'une suspension de fonctions ne semblent pas prêter à controverse.

K. Procédure d'évaluation

83. L'article 63 du projet de loi prévoit une évaluation des juges et des procureurs au moins une fois tous les deux ans suivant des critères établis par le CSJP. Cette évaluation est réalisée par les présidents de tribunaux, le procureur en chef ou toute autre personne visée dans le projet de loi. Les critères d'évaluation doivent être fixés par le CSJP. Compte tenu du fait que la qualité du travail fourni est l'un des critères pris en compte pour les nominations et que la négligence et le manque de diligence constituent une faute disciplinaire, il serait essentiel d'énoncer au moins les critères de base expressément dans le projet de loi.

84. En outre, comme la décision concernant la performance d'un juge doit être rendue par le président du tribunal correspondant, il serait souhaitable que ce dernier ne prenne pas cette décision seul. De nombreux pays connaissent des situations où des présidents de tribunal abusent de leur position vis-à-vis de juges ordinaires. Une remarque similaire peut être faite au sujet du pouvoir conféré au procureur général d'évaluer la qualité du travail fourni par l'ensemble des procureurs placés sous son autorité. Il est toutefois possible d'introduire un recours auprès du sous-conseil compétent.

85. L'article 63 doit être précisé. L'article 63.1 indique que « la qualité du travail des juges et des procureurs doit être évaluée au moins une fois tous les deux ans suivant des critères établis par le Conseil », tandis que l'article 63.2 dispose que « la décision concernant la performance d'un juge doit être rendue par le président du tribunal correspondant ». En d'autres termes, il incombe au président du tribunal de fixer la période précise de l'évaluation d'un juge, à condition que cette évaluation ait lieu au moins une fois tous les deux ans.

86. Par contre, cela implique aussi que le président d'un tribunal peut, s'il le juge nécessaire, ordonner des évaluations plus fréquentes d'un juge. Il n'est pas précisé pourquoi la décision concernant la période et la fréquence de l'évaluation revient au président du tribunal. Ce dernier pourrait être habilité à signaler la nécessité d'une évaluation ou à demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire. En revanche, les décisions en la matière ne devraient pas lui incomber.

87. Il n'est pas non plus justifié d'habiliter le président d'une juridiction supérieure à statuer sur la nécessité d'évaluer le président d'une juridiction inférieure (comme établi à l'article 63.2). En cas de problèmes concrets, il conviendrait d'engager une procédure disciplinaire en fournissant les garanties requises.

88. De même, il n'est pas clairement établi si la décision concernant l'évaluation du président de l'une des hautes juridictions (la Cour de BiH) doit être prise par le sous-conseil des juges ni si ce dernier peut ordonner une évaluation plus fréquente qu'une fois tous les deux ans.

89. Les répercussions d'une évaluation devraient aussi être clairement énoncées. Par exemple, l'article 63.8 dispose que « l'évaluation des performances des titulaires d'une fonction judiciaire doit être prise en compte pour la nomination à des postes à responsabilité, pour le renouvellement du mandat des juges de réserve et pour la prise de sanctions disciplinaires ». Par ailleurs, un président de tribunal peut être révoqué s'il a obtenu « l'une des deux moins bonnes notes suivant les critères fixés par le Conseil » (article 63.9).

90. **Sans critères d'évaluation précis, transparents et clairement établis, publiés à l'avance, la possibilité de révoquer un juge, sans parler d'un président de tribunal, peut donner lieu à des manipulations de nature politique ou personnelle.**

91. Il n'est pas précisé s'il s'agit là du seul effet d'une évaluation ni s'il existe d'autres répercussions que celles définies aux articles 63.8 et 63.9.

92. La qualité du travail fourni par les présidents des plus hautes juridictions et du procureur général est évaluée par le sous-conseil compétent. Il semble pertinent qu'une évaluation des juges ait lieu à tous les niveaux. Un appel peut être interjeté directement auprès du CSJP. L'évaluation des performances doit être prise en compte pour les nominations à des postes à responsabilité. En outre, lorsque le président d'un tribunal ou le procureur en chef obtient l'une des deux moins bonnes notes, il est révoqué. Compte tenu de l'importance de ces évaluations, la disposition en vertu de laquelle l'appel auprès du CSJP est final et il n'existe pas de voie de recours semble difficile à justifier. **Un appel devrait pouvoir être interjeté auprès d'un tribunal.**

93. Si le projet de loi indique que les critères d'évaluation doivent être fixés par le CSJP, il ne donne aucune précision sur la façon dont les évaluations doivent être réalisées. Il se peut qu'un ou que plusieurs sous-organes spécialisés doivent être créés au sein du Conseil pour remplir cette fonction. Il est question ici de la compétence à nommer des commissions. La méthode appliquée doit garantir une composition équilibrée de ces commissions et exclure la mise en place de commissions *ad hoc* pour « traiter » le cas de certains juges.

L. Procédure disciplinaire

94. Le chapitre VI du projet de loi traite de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs. Les procédures disciplinaires doivent être conduites par une commission disciplinaire de première instance, un appel pouvant être formé auprès d'une commission disciplinaire de deuxième instance. Au départ, trois commissions de première instance et deux de deuxième instance doivent être constituées pour les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et le même nombre pour les procureurs, soit un total de 10 commissions. Chaque commission disciplinaire comprend trois membres, un issu du sous-conseil compétent et deux sélectionnés sur une liste de juges et de procureurs établie par le sous-conseil compétent à partir des candidats proposés par chaque tribunal et parquet. Au moins un membre de chaque commission disciplinaire doit être un juge de même rang ou de rang supérieur à la personne mise en cause. Aucun membre ne doit faire partie du même tribunal ou parquet que la personne mise en cause.

95. La responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs peut être engagée en cas « d'infractions à la loi commises intentionnellement ou par négligence » (article 64). La liste de ces infractions figure aux articles 66 et 67 du projet de loi. Aux termes de l'article 65.6 du projet de loi, les commissions doivent être composées de juges pour les procédures à l'encontre de juges et de procureurs pour les procédures à l'encontre de procureurs – cette solution est à saluer. Les procédures peuvent conduire à des sanctions allant d'un blâme écrit à une révocation.

96. L'article 66 du projet de loi porte sur les fautes disciplinaires des juges. Ses dispositions sont globalement adaptées. Le paragraphe e) énonce une interdiction d'accepter des cadeaux ou une rémunération « dont le but est d'influer indûment sur les décisions ou actions d'un juge ». Sont incluses les situations où les cadeaux ou la rémunération peuvent donner l'impression d'une influence indue.

97. La situation en matière de rémunération semble plus compliquée. 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 conduire à une influence indue doit être refusée. Par contre, un lien ne devrait pas être systématiquement établi entre

le fait de toucher une rémunération et celui de commettre une faute disciplinaire. 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 une déclaration de conflit d'intérêt.

98. L'article 66.h cite la « négligence ou le manque de diligence dans l'exercice de fonctions officielles » parmi les motifs de fautes disciplinaires. Un juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite⁴⁶. Aux termes de la Recommandation (2010)12 « il convient d'insister sur le fait que 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 disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière »⁴⁷.

99. En conséquence, une limite inférieure pour les inconduites peut donner lieu à la prise de sanctions disciplinaires à l'encontre de juges, pour le moins en ce qui concerne le jugement, l'interprétation de la loi ou l'appréciation des faits d'une affaire. Cette limite est fixée entre les manquements par négligence et les manquements liés à une négligence grave.

100. L'article 66.i érige en faute disciplinaire le fait pour un juge de prendre des décisions allant « manifestement à l'encontre » de la loi ou en « contrevenant de façon persistante et injustifiée » au règlement intérieur. Il conviendrait de revoir ces dispositions afin de viser les jugements rendus *de mauvaise foi* ou à la suite de *négligences graves* répétitives. Dans tous les autres cas, il est recommandé de régler ces questions dans le cadre de la procédure d'appel. Les juges doivent pouvoir interpréter la loi librement et, à ce titre, le fait qu'un jugement ait été cassé en appel ne peut pas donner lieu à des mesures disciplinaires à l'encontre du juge de la juridiction inférieure.

101. Aux termes de l'article 66.j, les « retards injustifiés dans la prise de décisions ou la mise en œuvre d'autres actions en lien avec l'exercice des fonctions de juge et tout autre manquement répété aux obligations de juges » constituent une faute disciplinaire. Eu égard au manque de clarté et à l'impossibilité pour une personne de prévoir les conséquences de ses actes, ce paragraphe devrait aussi être modifié. Les formulations telles que « autres actions en lien avec l'exercice des fonctions » ou « manquement répété aux obligations » devraient être plus détaillées et explicités. Le projet de loi devrait indiquer plus spécifiquement quels types d'obligations et d'actions peuvent conduire à des procédures disciplinaires.

102. L'article 66.l érige en faute disciplinaire le fait de permettre à une personne n'y étant pas autorisée par la loi à exercer les fonctions de juge. Il n'est pas précisé ce que cela implique ni dans quelles circonstances un juge pourrait être amené à agir de la sorte. Des remarques similaires valent pour les fautes disciplinaires prévues dans le cas des procureurs.

103. De la même manière, faute de référence et de précisions sur le sens de « contact inapproprié avec une partie à l'instance ou son représentant », l'article 66.k peut conduire à une interprétation trop large. Une réunion avec l'une ou les deux parties est-elle systématiquement inappropriée ? Les juges ont-ils des indications claires concernant les actions considérées comme inappropriées ?

⁴⁶ Voir Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature, paragraphe 18.

⁴⁷ Voir Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 68 - 69.

104. En application de l'article 66.m, « intervenir dans les activités de juges ou de procureurs dans le but de les entraver ou de les dévaloriser » constitue une faute disciplinaire. Compte tenu du fait que cette disposition traite des fautes disciplinaires commises par un juge, elle doit préciser la notion « d'entrave » aux fins du projet de loi. Dans quel cas les actions d'un juge représentent-elles une ingérence ou une entrave à l'action d'un procureur ? Il est évident que toutes les actions susceptibles d'être perçues comme des ingérences ne devraient pas être considérées comme des fautes disciplinaires ; tel ne devrait être le cas que pour les ingérences et entraves illicites.

105. L'article 66.n, qui érige en faute disciplinaire le fait pour un juge de – « faire des déclarations pendant qu'une affaire est jugée, ce qui peut raisonnablement faire obstacle ou nuire au déroulement équitable de la procédure ou du procès, ou de ne pas prendre les mesures qui s'imposent pour que les employés du tribunal placés sous sa responsabilité s'abstiennent de toute déclaration » – semble aussi vague et peut entraîner une réponse disproportionnée. Il n'est pas précisé si cette restriction s'applique à tous les juges ou seulement à ceux qui sont en charge de l'affaire. En faisant des déclarations publiques pendant l'examen d'une affaire, un juge peut certes nuire à la réputation et à la crédibilité de son tribunal. Il serait toutefois excessif de le sanctionner parce qu'un employé du tribunal placé sous sa responsabilité a fait des déclarations. Il ne ressort pas clairement du projet de loi dans quelles circonstances la commission disciplinaire peut considérer qu'un juge a manqué à son devoir de « prendre les mesures qui s'imposent pour que les employés du tribunal s'abstiennent de toute déclaration » concernant une affaire en cours de jugement.

106. Un procureur commet une faute dès lors qu'il ne suit pas les instructions d'un procureur de rang supérieur, à moins que le fait de suivre de telles instructions aille à l'encontre de la loi ou des dispositions de l'article 67 du projet de loi. Cette disposition ne semble pas conforme au paragraphe 10 de la Recommandation Rec(2000)19 aux termes duquel : « Tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction lui paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel »⁴⁸. Même cette garantie est insuffisante. En cas d'instructions illégales, le procureur devrait avoir le moyen d'introduire un appel auprès d'un organe indépendant, tel que le conseil des procureurs par exemple. Remplacer le procureur n'empêche pas la mise en œuvre d'une instruction illégale⁴⁹.

107. Par ailleurs, les paragraphes 24-36 de la Recommandation Rec(2000)19 énoncent plusieurs devoirs essentiels du ministère public vis-à-vis des justiciables, dont un certain nombre ne sont pas repris par le projet de loi. Entre autres, le ministère public ne doit pas engager ou continuer des poursuites lorsqu'une instruction impartiale a montré que les charges étaient sans fondement⁵⁰, faire usage contre les suspects de preuves dont il sait ou peut raisonnablement supposer qu'elles ont été obtenues en recourant à des méthodes contraires à la loi⁵¹ ni transmettre aux autres parties (et notamment au prévenu) « les informations en sa possession qui seraient susceptibles d'affecter le déroulement équitable du procès »⁵².

108. L'article 68.3 du projet de loi dispose qu'un « juge ou un procureur cesse de jouir de l'ensemble des droits et privilèges liés à l'exercice de sa fonction de juge (...) ou de

⁴⁸ Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphe 10.

⁴⁹ Avis conjoint relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine (CDL-AD(2013)025), paragraphe 13.

⁵⁰ Recommandation Rec(2000)19, paragraphe 27.

⁵¹ Ibid., paragraphe 28.

⁵² Ibid., paragraphe 29.

procureur dès lors qu'il est révoqué pour des motifs disciplinaires ». Il conviendrait de préciser si cette disposition s'applique aussi au droit à pension.

109. En application de l'article 69.2, « une mesure disciplinaire de révocation ne peut être prise que lorsqu'il a été établi qu'une faute grave a été commise et que la gravité de la faute révèle clairement que son auteur est inapte à continuer à exercer ses fonctions ou qu'il en est indigne ». En revanche, le projet de loi n'indique pas quelles fautes peuvent être considérées « graves ».

110. Une disposition du projet de loi traite de l'appel des décisions de la commission disciplinaire auprès du CSJP. Par contre, il semble qu'aucune disposition ne prévoit la possibilité d'un appel auprès d'un tribunal. **Compte tenu du fait que les commissions disciplinaires ont le pouvoir de révoquer un juge ou un procureur, il serait essentiel d'instaurer une procédure d'appel auprès d'un tribunal, au moins pour les cas où une sanction grave a été prononcée.**

111. L'article 71.4 du projet de loi régit l'affectation aléatoire des dossiers suivant une méthode présélectionnée en vertu d'une décision du CSJP. Il convient de préciser que la commission compétente ne doit en aucun cas comprendre des personnes issues du même tribunal ou du même parquet que la personne mise en cause et que ses membres doivent être du bon rang. Le processus pour y parvenir n'est pas clair.

112. L'article 72.1 dispose que « le Bureau du conseiller disciplinaire, interne au Conseil, est en charge des poursuites pour les allégations de violations des devoirs de juge ou de procureur, comme prescrit dans la présente loi et dans le Règlement sur la responsabilité disciplinaire ». Compte tenu du fait que ce bureau fait partie de l'institution chargée d'examiner les dossiers 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.

113. En application de l'article 72.3, le CSJP nomme le Conseiller disciplinaire en chef, qui n'est pas l'un de ses membres. Le projet de loi fixe les conditions fondamentales (telles qu'une expérience en matière juridique, une moralité irréprochable, etc.) à remplir par cette personne, mais ne donne pas de précisions sur la procédure de sélection/nomination de ce conseiller, qui joue un rôle central dans les procédures disciplinaires. La Commission de Venise a toutefois été informée que la procédure correspondante est régie par la loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine.

114. Le projet de loi indique aussi que le Conseiller disciplinaire en chef est assisté « des procureurs et des enquêteurs de son bureau ». Par contre, il ne définit pas les conditions à remplir pour exercer les fonctions de procureur/enquêteur dans ce bureau et ne précise pas qui est en charge de leur sélection/nomination ni la procédure à suivre. La Commission de Venise a toutefois été informée que ces points sont régis par la loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine.

115. L'article 89.3 du projet de loi indique que les juges et les procureurs ne peuvent pas être membres d'une organisation qui applique des critères de discrimination, dont le sexe et l'orientation sexuelle. Or, différentes églises et religions appliquent de tels critères, et l'intention n'est probablement pas d'empêcher les juges et les procureurs d'en être membres ou de les pratiquer.

116. L'article 90.2 du projet de loi interdit aux juges et aux procureurs d'exercer divers types d'activités rémunérées. Par contre, elle les autorise à prendre part à des activités de recherche, d'enseignement ou d'autres activités éducatives à destination du public et à toucher une rémunération pour ce travail. Cette disposition devrait peut-être préciser

qu'avant de pouvoir avoir de telles activités, ils doivent s'acquitter dûment de leurs fonctions de juge ou de procureur.

117. L'article 90.3 du projet de loi interdit aux juges et aux procureurs d'être membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une entreprise publique ou privée ou de toute autre personne morale. Cette disposition semble très large et exclurait apparemment la possibilité d'être membre d'une œuvre de bienfaisance ou d'une organisation à but non lucratif dotée de la personnalité morale, voire même d'une organisation professionnelle.

118. L'article 92 du projet de loi impose aux juges et aux procureurs de vérifier auprès du CSJP si les activités qu'ils prévoient d'exercer sont contraires à leurs fonctions en vertu de la loi. Cette disposition se limite vraisemblablement aux cas où le juge ou le procureur concerné a des raisons d'avoir lui-même un doute à ce sujet.

119. Aux termes de l'article 92, « la réponse donnée par le Conseil en vertu des dispositions du présent paragraphe a un caractère contraignant ». Même si la formulation de cette phrase laisse entendre que cette réponse a aussi « force obligatoire » pour le Bureau du conseiller disciplinaire, il est recommandé de préciser que lorsque le Bureau indique à un juge ou à un procureur que ses activités ne vont pas à l'encontre de ses fonctions, cet avis annulera la possibilité d'engager ultérieurement une procédure disciplinaire.

120. En application de l'article 93 du projet de loi, les juges et les procureurs doivent soumettre une déclaration financière annuelle pour les activités qu'ils exercent en-dehors de leurs fonctions de juge ou de procureur. Par contre, ils ne sont pas tenus de déclarer tous leurs biens. Il est à noter que, dans d'autres pays, l'obligation de fournir une déclaration de l'ensemble du patrimoine s'est révélée être un instrument précieux pour lutter contre la corruption.

121. A l'article 94.2 du projet de loi, la notion de procédure « en cours » n'est pas claire, sachant qu'en français cela présuppose qu'il y a eu des actions préalables. Il s'agit peut-être d'un problème linguistique. La disposition devrait simplement couvrir l'ensemble des procédures légalement introduites.

122. Aux termes de l'article 95.1.e, le mandat d'un juge ou d'un procureur prend fin « dès lors que ce dernier est condamné à une peine d'emprisonnement et que la décision de condamnation est définitive ». Une condamnation pénale ne donne pas nécessairement lieu à une peine d'emprisonnement. Dans la plupart des cas, elle devrait toutefois entraîner une cessation du mandat.

123. L'article 95.3 dispose que « lorsqu'un juge ou un procureur atteint l'âge de départ obligatoire à la retraite, son mandat prend automatiquement fin ». Il est recommandé de prévoir une plus grande souplesse en autorisant le juge concerné à terminer l'examen/le jugement de l'affaire, sans quoi le départ à la retraite pourrait perturber l'activité du tribunal et conduire à un réexamen de l'affaire.

IV. Conclusions

124. Le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et de procureurs de la Bosnie-Herzégovine est un instrument soigneusement élaboré, qui tient compte des normes internationales et des précédents avis de la Commission de Venise.

125. La Commission de Venise se félicite, en particulier, de la création de deux sous-conseils au sein d'un seul et même Conseil supérieur : un pour les juges et un pour les procureurs. Même si elle a, à de multiples reprises, souligné les problèmes liés à de tels

systèmes mixtes, la Commission considère que – dans le contexte particulier de la BiH – ce type de système est adapté, à condition que les deux sous-conseils jouissent d'un degré d'autonomie maximal.

126. La Commission de Venise tient toutefois à formuler une série de recommandations et conseille notamment d'envisager :

- a) de limiter la participation du pouvoir législatif à l'élection des membres du CSJP n'étant ni juges ni procureurs et de faire élire une grande partie, voire la majorité, des membres du CSJP par leurs pairs ;
- b) d'éviter ce qui semble être un transfert de compétences du CSJP aux parlements des entités pour la nomination des procureurs, non seulement parce que cela supposerait une procédure d'amendement lourde de l'Accord de transfert, mais aussi et surtout parce que cela entraînerait un risque accru de politisation de la procédure de nomination ;
- c) d'ajouter des membres pour le compte de la communauté professionnelle, car cela n'augmenterait pas excessivement la taille du CSJP et permettrait d'assurer la représentation des usagers de la justice (plutôt que de tous les refuser) ;
- d) de retirer à l'Assemblée parlementaire la compétence de révoquer les membres du CSJP (dont le président et les vice-présidents) ;
- e) d'éviter de fixer des quotas en fonction de critères ethniques, car cela pourrait nuire au bon fonctionnement du système (dans un pays de la taille de la BiH) et qu'il est important que le pouvoir judiciaire ne soit pas organisé suivant ce type de critères ;
- f) 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.

127. La Commission de Venise continue à recommander l'inscription expresse du CSJP dans la Constitution, car elle estime que cela faciliterait le rôle du CSJP en tant que garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine.

128. Elle demeure à la disposition des autorités de la Bosnie-Herzégovine pour toute assistance dont elles pourraient avoir besoin.