



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)015

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**BOSNIE-HERZÉGOVINE**

**AVIS**

**SUR**

**LE MODE D'ÉLECTION DES JUGES**

**À LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 139<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 21-22 juin 2024)**

**Sur la base des commentaires de :**

**Mme Jana BARICOVÁ (membre, République slovaque)  
M. Paolo CAROZZA (ancien membre, expert, États-Unis d'Amérique)  
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)  
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire)  
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et portée de l'avis .....	3
III.	Analyse .....	4
A.	Critères de qualification des juges des cours constitutionnelles (Question 1) .....	4
1.	Qualifications juridiques.....	5
2.	Âge minimum .....	6
3.	Durée minimale de l'expérience juridique professionnelle.....	6
4.	Autres critères .....	8
5.	Pour résumer .....	10
B.	Recommandation(s) de la Commission de Venise concernant les critères d'élection des juges constitutionnels (Question 2) .....	11
C.	Critères ethniques dans la sélection des juges de la Cour constitutionnelle (Question 3).....	13
IV.	Conclusion .....	15

## I. Introduction

1. Par lettre du 15 mars 2024, le président de l'époque de la Bosnie-Herzégovine, M. Željko Komšić, a demandé un avis de la Commission de Venise sur trois questions relatives à l'élection des juges de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

2. Mme Jana Baricová, M. Paolo Carozza, M. Christoph Grabenwarter, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 30 mai 2024, une délégation de la Commission composée de Mme Baricová, M. Grabenwarter, Mme Suchocka et M. Tuori, ainsi que de Mme Tania van Dijk et Mme Anna Kacmarikova du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec le président de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, des conseillers de la présidence de Bosnie-Herzégovine, le Bureau du Haut Représentant et des représentants de la délégation de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et de la Commission européenne (DG-NEAR). La Commission de Venise regrette que les rapporteurs n'aient pas eu l'occasion, une fois de plus, de rencontrer des membres de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et de la Chambre des représentants de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine pour discuter de ces questions de manière plus approfondie. La Commission remercie le Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo pour l'excellente organisation des réunions en ligne.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 30 mai 2024. Après un échange de vues avec M. Željko Komšić, membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 139e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

## II. Contexte et portée de l'avis

5. L'article VI, paragraphe (1)(a) et (b) de la Constitution de Bosnie-Herzégovine est libellé comme suit :

*« 1) Composition. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine est composée de neuf membres.*

*a. Quatre membres sont choisis par la Chambre des représentants de la Fédération et deux membres par l'Assemblée de la Republika Srpska. Les trois membres restants sont choisis par le président de la Cour européenne des droits de l'homme après consultation de la présidence.*

*b. Les juges sont d'éminents juristes de haute moralité. Tout électeur éligible peut être juge à la Cour constitutionnelle. Les juges choisis par le président de la Cour européenne des droits de l'homme ne peuvent être citoyens de la Bosnie-Herzégovine ou d'un État voisin. »*

6. Comme détaillé dans son précédent avis<sup>1</sup>, la Bosnie-Herzégovine n'a pas de loi sur la Cour constitutionnelle, laissant au Règlement de la Cour constitutionnelle (« le Règlement ») le soin de réglementer un large éventail de questions normalement couvertes par une loi sur la Cour constitutionnelle. L'article 80 du Règlement reprend la disposition constitutionnelle susmentionnée relative aux juristes éminents de haute moralité, éligibles en Bosnie-Herzégovine, et prévoit en outre au paragraphe 3 : « *Les juges agissent au sein de la Cour constitutionnelle à titre personnel* ». L'article 96 du Règlement contient des dispositions

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)002](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur certaines questions relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, para. 7.

supplémentaires sur les incompatibilités de la fonction de juge de la Cour constitutionnelle, prévoyant notamment que la fonction de juge de la Cour constitutionnelle est incompatible avec l'appartenance à un parti politique, à une organisation politique, à une autorité législative, exécutive ou à une autre autorité judiciaire en Bosnie-Herzégovine ou dans les entités et le district de Brčko<sup>2</sup>.

7. La requête du président de la présidence de l'époque indique que « *l'imprécision de l'article susmentionné de la Constitution de Bosnie-Herzégovine a créé une pratique telle que des personnes qui n'ont aucune expérience judiciaire ou, plus précisément, qui n'ont aucune expérience judiciaire dans aucun des tribunaux de Bosnie-Herzégovine sont souvent nommées et élues au poste de juge de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine* ». En outre, il est souligné que « *les nominations de juges nationaux à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sont faites sur la base de critères ethniques* », c'est-à-dire qu'il s'agit d'une pratique établie d'élire les juges nationaux sur la base de l'appartenance ethnique, avec deux juges bosniaques et deux juges croates élus par la Chambre des représentants de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et deux juges serbes par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Estimant que cette situation est préjudiciable à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, le Président de l'époque a demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis sur les questions suivantes :

« 1) *Quelle est la pratique des pays du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les critères et les qualifications minimales des candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle, en termes d'expérience professionnelle nécessaire dans les institutions judiciaires, en particulier l'expérience nécessaire dans la fonction de juge dans l'une des juridictions de niveau inférieur ou au niveau de l'État, comme par exemple le nombre d'années passées en tant que juge dans l'une des juridictions nationales et/ou le nombre d'affaires résolues avec succès ?*

2) *Quelle serait la recommandation de la Commission de Venise concernant les critères nécessaires à l'élection des juges de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine conformément à la pratique des pays du Conseil de l'Europe en comparaison avec les dispositions actuelles de la Constitution de Bosnie-Herzégovine ?*

3) *Peut-il y avoir un critère ethnique lors de l'élection des juges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, de telle sorte que lors de l'élection des juges, celle-ci devrait ou doit prendre en compte la parité ethnique ou la même représentation ethnique des juges issus des différentes communautés ethniques de Bosnie-Herzégovine ? »*

### **III. Analyse**

#### **A. Critères de qualification des juges des cours constitutionnelles (Question 1)**

8. Pour répondre à la première question, la Commission de Venise s'appuie largement sur CODICES, la base de données de la Commission qui contient les constitutions et les lois sur les cours constitutionnelles et les organes équivalents des Etats membres de la Commission de Venise en anglais et en français (ainsi que les résumés et les textes intégraux des décisions et

---

<sup>2</sup> En outre, l'article 96 prévoit que la fonction de juge de la Cour constitutionnelle n'est pas compatible avec toute autre fonction susceptible d'affecter l'impartialité d'un juge et que les juges nationaux ne peuvent pas être membres d'un comité d'administration ou de surveillance d'une entreprise publique ou privée ou d'une autre personne morale. Les juges de la Cour constitutionnelle peuvent continuer à enseigner et à travailler dans une université, à un niveau réduit, et à exercer d'autres activités scientifiques ou professionnelles ou à être membres d'instituts ou d'associations d'avocats et d'autres associations humanitaires, culturelles, sportives ou autres, à moins que ces activités ne soient associées aux activités d'un parti politique.

des avis des cours constitutionnelles et des organes équivalents)<sup>3</sup>. En outre, compte tenu du fait que la composition des cours constitutionnelles diffère considérablement de celle des juridictions ordinaires, la réponse à la première question se concentre sur les cours constitutionnelles spécialisées, laissant de côté les juridictions suprêmes de droit commun exerçant la justice constitutionnelle. En outre, étant donné que la question se réfère explicitement aux pays du Conseil de l'Europe, seules les cours constitutionnelles spécialisées ont été incluses dans ce panorama comparatif, en laissant de côté les Etats membres de la Commission de Venise qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

9. Les critères d'éligibilité des juges des cours et conseils constitutionnels peuvent généralement être répartis dans les catégories suivantes : 1) les qualifications juridiques, 2) l'âge minimum et 3) une période minimale d'expérience professionnelle avant la nomination, soit dans la pratique judiciaire ou juridique, soit autre. En outre, il peut y avoir d'autres critères, notamment en ce qui concerne les normes éthiques et morales et les incompatibilités avec d'autres fonctions et activités.

### 1. Qualifications juridiques

10. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe exigent une certaine qualification juridique formelle, soit en exigeant explicitement un diplôme de droit ou une formation juridique supérieure (comme c'est le cas pour l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, la République slovaque et l'Ukraine, République slovaque et Ukraine<sup>4</sup>), en exigeant qu'ils soient avocats ou juristes (Bulgarie, Croatie, Monténégro, Serbie et Espagne<sup>5</sup>), qu'ils soient qualifiés pour exercer des fonctions judiciaires (Allemagne<sup>6</sup>) ou implicitement, en se référant aux groupes professionnels dont sont issus les candidats (Italie, Macédoine du Nord<sup>7</sup>). A l'inverse, certains pays soulignent de manière générale le haut niveau d'expertise juridique requis, comme Andorre (« *connaissances reconnues en matière juridique et institutionnelle* »), la République de Moldova (« *connaissances judiciaires exceptionnelles* »), la Pologne (« *personnes se distinguant par leur connaissance du droit* »<sup>8</sup>) et la Slovénie (« *experts en droit* »)<sup>9</sup>. Le Liechtenstein ne conditionne pas l'adhésion à des

---

<sup>3</sup> CODICES est accessible à l'adresse suivante : [www.codices.coe.int](http://www.codices.coe.int). CODICES est régulièrement mis à jour par les agents de liaison des cours constitutionnelles et des cours équivalentes dans les Etats membres de la Commission de Venise (ainsi que dans d'autres juridictions) afin d'inclure les amendements aux constitutions et aux lois sur les cours constitutionnelles ainsi que la jurisprudence récente.

<sup>4</sup> L'article 125 de la Constitution albanaise ; l'article 165 de la Constitution arménienne ; l'article 147 de la Constitution autrichienne ; l'article 126 de la Constitution azerbaïdjanaise ; l'article 84 de la Constitution tchèque ; Article 88 de la Constitution de Géorgie ; Section 6 de la Constitution de Hongrie ; Section 4 de la Loi sur la Cour constitutionnelle de Lettonie ; Article 103 de la Constitution de Lituanie ; Article 13 de la Loi sur la Cour constitutionnelle du Portugal ; Article 143 de la Constitution de Roumanie ; Article 134 de la Constitution de la République slovaque ; Article 11 de la Loi de l'Ukraine sur la Cour constitutionnelle.

<sup>5</sup> Article 147 de la Constitution de la Bulgarie ; l'article 122 de la Constitution de la Croatie stipule que les juges de la Cour constitutionnelle sont élus parmi « *les juristes notables, notamment les juges, les procureurs, les avocats et les professeurs de droit de l'université* » ; article 153 de la Constitution et article 9 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro ; l'article 172 de la Constitution de la Serbie ; l'article 159 de la Constitution de l'Espagne qui prévoit que « *les membres du Tribunal constitutionnel sont nommés parmi les magistrats et les procureurs, les professeurs d'université, les fonctionnaires publics et les avocats, qui doivent tous être des juristes de renom ayant au moins 15 ans d'expérience dans l'exercice de leur profession* ».

<sup>6</sup> Article 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne.

<sup>7</sup> L'article 135 de la Constitution italienne dispose que « *les juges de la Cour constitutionnelle sont choisis parmi les magistrats, y compris ceux qui sont à la retraite, des juridictions supérieures ordinaires et administratives, parmi les professeurs de droit titulaires et les avocats ayant au moins 20 ans de pratique* » ; l'article 109 de la Constitution de la Macédoine du Nord fait référence aux « *membres éminents de la profession juridique* ».

<sup>8</sup> L'article 3 de la loi sur le statut des juges de la Cour constitutionnelle de Pologne est toutefois plus spécifique, ajoutant que les personnes qui se distinguent par leur connaissance du droit doivent également posséder les qualifications requises pour exercer les fonctions de juge de la Cour suprême ou de juge de la Cour administrative suprême. L'article 30 de la loi sur la Cour suprême exige quant à lui, *entre autres*, l'achèvement d'études supérieures en droit en Pologne et un master ou une qualification étrangère en droit reconnue en Pologne.

<sup>9</sup> Article 10 de la loi qualifiée sur la Cour constitutionnelle d'Andorre ; article 138 de la Constitution de la République de Moldova ; article 194 de la Constitution de la Pologne ; article 163 de la Constitution de la Slovénie.

qualifications juridiques formelles mais exige qu'au moins trois des cinq juges constitutionnels et trois des cinq juges alternatifs soient « *versés dans le droit* »<sup>10</sup>, Türkiye attire des candidats de différents groupes professionnels, dont certains exigent une formation juridique<sup>11</sup>, et la France n'exige pas des membres du Conseil constitutionnel qu'ils aient une quelconque qualification ou formation juridique.

## 2. *Âge minimum*

11. Un certain nombre de constitutions ou de lois constitutionnelles ne considèrent que les personnes ayant dépassé un certain âge comme pouvant devenir juge constitutionnel. Ceci est soit explicitement stipulé (par exemple 25 ans en Andorre, 30 ans en Géorgie, 40 ans en Arménie, Belgique, Tchéquie<sup>12</sup>, Allemagne, Lettonie, Monténégro, Pologne<sup>13</sup>, Serbie, République slovaque, Slovénie et Ukraine, 45 ans en Hongrie et Türkiye<sup>14</sup>), soit indirectement avec les années d'expérience professionnelle requises, ce qui aboutit à un âge minimum *de facto* pour la nomination (voir ci-dessous pour l'Albanie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, l'Italie, la Lituanie, la République de Moldova, la Roumanie et l'Espagne). Quelques pays, comme la France, n'exigent que la possession des droits politiques et pourraient donc théoriquement nommer des jeunes de dix-huit ans comme membres du Conseil constitutionnel.

## 3. *Durée minimale de l'expérience juridique professionnelle*

12. Les nominations judiciaires aux cours constitutionnelles sont généralement liées à un certain niveau minimum d'expérience juridique professionnelle avant la nomination. Il y a cependant quelques exceptions notables : comme indiqué plus haut, la Constitution française est muette sur les critères de qualification des membres du Conseil constitutionnel, ce qui permet en théorie à tous les citoyens français jouissant de leurs droits civils et politiques de devenir membres du Conseil constitutionnel. Certaines constitutions et lois constitutionnelles ne précisent pas l'expérience requise mais se réfèrent à la pertinence de cette expérience, par exemple « *d'expérience professionnelle (...) appropriée au statut élevé d'un membre de la Cour constitutionnelle* » (Géorgie)<sup>15</sup>.

13. Certaines constitutions et lois constitutionnelles sont spécifiques quant à l'expérience professionnelle requise ou aux groupes professionnels dont sont issus les juges constitutionnels. En Autriche, le président, le vice-président, six des douze autres membres et trois des six membres suppléants de la Cour constitutionnelle sont choisis parmi les juges, les fonctionnaires administratifs et les professeurs titulaires d'une chaire de droit (ce qui requiert en outre dix ans d'expérience professionnelle)<sup>16</sup>. En Albanie, il faut au moins 15 ans d'expérience en tant que juge, procureur, avocat, professeur ou lecteur de droit, cadre supérieur dans l'administration

---

<sup>10</sup> Articles 105 et 102 de la Constitution du Liechtenstein ; article 1 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Liechtenstein.

<sup>11</sup> Article 146 de la Constitution de Türkiye ; article 6 de la loi 6216 sur la création et les règles de procédure de la Cour constitutionnelle de Türkiye.

<sup>12</sup> L'article 84 de la Constitution tchèque exige que les candidats à la Cour constitutionnelle soient « *éligibles au Sénat* », pour lequel l'article 19 de la Constitution fixe un âge minimum de 40 ans.

<sup>13</sup> L'article 3 de la loi sur le statut des juges de la Cour constitutionnelle de Pologne stipule que les personnes qui se distinguent par leur connaissance du droit doivent également posséder les qualifications requises pour exercer les fonctions de juge de la Cour suprême ou de juge de la Cour administrative suprême. L'article 30 de la loi sur la Cour suprême exige que les personnes éligibles au poste de juge de la Cour suprême soient âgées de 40 ans.

<sup>14</sup> Respectivement, l'article 10 de la loi qualifiée sur la Cour constitutionnelle d'Andorre ; l'article 88 de la Constitution de Géorgie, l'article 165 de la Constitution d'Arménie ; l'article 34 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle de Belgique ; l'article 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne ; la section 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle de Lettonie ; Article 153 de la Constitution du Monténégro ; Article 172 de la Constitution de la Serbie ; Article 134 de la Constitution de la République slovaque ; Article 9 de la Loi sur la Cour constitutionnelle de Slovénie ; Article 148 de la Constitution de l'Ukraine ; Section 6 de la Loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle de Hongrie ; Article 146 de la Constitution de Türkiye.

<sup>15</sup> Article 7 de la loi organique de Géorgie sur la Cour constitutionnelle.

<sup>16</sup> Article 147 de la Constitution autrichienne.

publique (avec une activité reconnue dans le domaine du droit constitutionnel, des droits humains ou d'autres domaines du droit)<sup>17</sup>. La Belgique exige cinq ans de pratique dans l'une des cinq catégories de postes spécifiques, un système de représentation proportionnelle des professions ou des groupes professionnels étant également prévu<sup>18</sup>. La Constitution croate fait référence à des « *juristes notables* » et précise qu'il s'agit « *en particulier de juges, de procureurs, d'avocats et de professeurs de droit à l'université* »<sup>19</sup>. En Allemagne, trois membres de chacun des deux sénats de huit membres de la Cour constitutionnelle fédérale doivent être élus parmi les juges des cours fédérales suprêmes, avec une expérience d'au moins trois ans à ce poste<sup>20</sup>. En Italie, les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés parmi les magistrats (y compris les magistrats à la retraite) des cours suprêmes ordinaires et administratives (sans durée minimale d'exercice de cette fonction) et parmi les professeurs de droit et les avocats ayant un minimum de 20 ans de pratique<sup>21</sup>. Les juges de la Cour constitutionnelle du Luxembourg doivent avoir été juges, sans durée minimale d'exercice de cette fonction<sup>22</sup>. La Pologne exige une expérience professionnelle d'au moins 10 ans en tant que juge ou procureur, président, vice-président ou conseiller du bureau du procureur général, avocat, conseiller juridique ou notaire public (cette exigence n'est pas requise pour les professeurs ou docteurs en droit employés dans des établissements d'enseignement supérieur en Pologne)<sup>23</sup>. Au Portugal, six des treize juges de la Cour constitutionnelle doivent être choisis parmi les juges (les autres étant choisis parmi les juristes)<sup>24</sup>. La Constitution espagnole exige une expérience d'au moins 15 ans en tant que magistrat, procureur, professeur d'université, fonctionnaire ou avocat (tous doivent être des juristes reconnus)<sup>25</sup>. La Turquie exige des candidats éligibles qu'ils soient ou aient été président ou membre de la Cour de cassation, du Conseil d'État, de la Cour de cassation militaire, de la Cour suprême administrative militaire ou de la Cour des comptes, qu'ils aient travaillé comme rapporteur à la Cour constitutionnelle pendant cinq ans, qu'ils soient ou aient été professeur ou professeur associé dans le domaine du droit, de l'économie ou des sciences politiques dans un établissement d'enseignement supérieur ou, pour les avocats, les cadres supérieurs, les juges de première catégorie et les procureurs, qu'ils aient travaillé pendant au moins 20 ans dans leur domaine<sup>26</sup>.

14. D'autres constitutions et lois sur les cours constitutionnelles font référence à l'expérience juridique en termes plus généraux, avec une certaine variété dans la durée de l'expérience juridique requise : allant de cinq ans dans « *la sphère du droit* » (Azerbaïdjan), à 10 ans « *actifs dans la profession juridique* » (Tchéquie), dans « *une spécialité juridique ou dans une spécialité judiciaire dans un travail d'éducation scientifique* » (Lettonie) ou « *dans un domaine du droit ou*

---

<sup>17</sup> Article 125 de la Constitution albanaise.

<sup>18</sup> Les cinq catégories de fonctions sont les suivantes 1) juge, procureur général, premier avocat général ou avocat général à la Cour suprême, 2) membre du Conseil d'État ou auditeur général, assistant de l'auditeur général, premier auditeur ou premier secrétaire juridique au Conseil d'État, 3) secrétaire juridique à la Cour constitutionnelle, 4) professeur ou professeur associé en droit ou 5) membre du Sénat, de la Chambre des représentants ou d'un parlement communautaire ou régional, étant entendu qu'il est également prévu que les quatre premières catégories prévoient au moins un poste d'auditeur général, 4) professeur ou agrégé de droit ou 5) membre du Sénat, de la Chambre des représentants ou d'un parlement de communauté ou de région, étant entendu qu'il est également prévu que les quatre premières catégories prévoient chacune au moins un juge constitutionnel (article 34 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle de Belgique).

<sup>19</sup> L'article 5 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de Croatie précise que « *les juristes ayant au moins 15 ans d'expérience dans la profession juridique, qui se sont distingués par leur travail scientifique ou professionnel ou par leur activité publique* ».

<sup>20</sup> Article 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne.

<sup>21</sup> Article 135 de la Constitution italienne.

<sup>22</sup> L'article 3 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle du Luxembourg prévoit que le président de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour administrative et les deux juges de la Cour de cassation sont membres *ex officio* de la Cour constitutionnelle et que les cinq autres membres doivent tous être des magistrats qualifiés.

<sup>23</sup> Article 3 de la loi sur le statut des juges du tribunal constitutionnel, en référence aux qualifications requises pour la fonction de juge de la Cour suprême, énoncées à l'article 30 de la loi sur la Cour suprême.

<sup>24</sup> Article 122 de la Constitution du Portugal.

<sup>25</sup> Article 159 de la Constitution espagnole.

<sup>26</sup> Article 6 de la loi 6216 sur la création et les règles de procédure de la Cour constitutionnelle.

*dans une branche de la science et de l'éducation en tant que juriste* » (Lituanie), 15 ans d'expérience professionnelle en tant que juriste (Arménie), pratique du droit (Bulgarie, Serbie et République slovaque), dans la profession juridique (Croatie<sup>27</sup>, Monténégro<sup>28</sup>), dans le domaine juridique, l'enseignement juridique ou l'activité scientifique (République de Moldova) ou dans le domaine du droit (Ukraine), 18 ans d'expérience dans des activités judiciaires ou universitaires en droit (Roumanie) et 20 ans de travail professionnel dans un poste pour lequel un diplôme de droit est exigé (Hongrie<sup>29</sup>)<sup>30</sup>.

15. Un aperçu comparatif de la composition pratique des cours constitutionnelles dans les États membres du Conseil de l'Europe révèle toutefois certaines informations sur la formation professionnelle des juges constitutionnels qui ne ressortent pas d'une analyse axée uniquement sur les exigences énoncées dans les constitutions (ou les lois constitutionnelles) de ces pays. De nombreuses cours constitutionnelles ont une caractéristique commune dans leur composition, à savoir qu'un nombre assez important de leurs membres sont des professeurs de droit. En Autriche, en Allemagne, en Italie, au Portugal, en Espagne et en Hongrie, ils constituent le groupe professionnel le plus représenté. En revanche, en Belgique, seul un tiers environ des juges constitutionnels sont des professeurs, les anciens fonctionnaires issus de différents secteurs de l'administration étant les plus représentés (même si un certain nombre d'entre eux enseignent également à l'université). En France, l'administration publique et la politique sont fréquemment représentées, les professeurs, juges et autres professions juridiques n'étant pas nécessairement majoritaires.

#### 4. Autres critères

16. D'autres critères communs pour les juges constitutionnels concernent les normes éthiques et morales, par exemple « *être apprécié pour (...) son intégrité éthique et morale* » (Albanie), avoir des « *qualifications morales élevées* » (Arménie), « *intégrité morale* » (Bulgarie), « *caractère irréprochable* » (Tchéquie), « *réputation impeccable* » (Lettonie, Lituanie), « *de bonne moralité* » (Pologne), « *qualités morales* » (République slovaque), « *hautes valeurs morales* » (Ukraine), et/ou l'absence de casier judiciaire (Albanie, Hongrie, Pologne, République slovaque) qui est parfois implicite (par exemple, par la formulation « *satisfaire aux exigences générales pour l'emploi dans les organes de l'Etat* », comme au Monténégro)<sup>31</sup>. Les exigences

---

<sup>27</sup> L'article 122 de la Constitution croate ne parle que de « *juristes notables* », précisant toutefois "en particulier les juges, les procureurs, les avocats et les professeurs de droit à l'université", tandis que l'article 5 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle précise qu'il doit s'agir de juristes ayant « *15 ans d'expérience dans la profession juridique, qui se sont distingués par leur travail scientifique ou professionnel ou par leur activité publique* » (ou, s'ils ont obtenu un doctorat en sciences juridiques, 12 ans d'expérience dans la profession juridique).

<sup>28</sup> Alors que l'article 153 de la Constitution du Monténégro parle de « *juristes éminents, qui ont (...) 15 ans de service dans la profession juridique* », l'article 9 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro précise que les juristes éminents sont des professeurs de sciences juridiques, des juges, des procureurs, des avocats, des notaires, des avocats travaillant pour les autorités de l'État, les organes de l'administration de l'État et les autorités locales ou autonomes, ainsi que des avocats travaillant dans des sociétés et des personnes morales jouissant d'une réputation professionnelle et personnelle.

<sup>29</sup> Outre les personnes ayant vingt ans d'expérience professionnelle à un poste pour lequel un diplôme de droit est exigé, les « *juristes théoriciens aux connaissances exceptionnelles* » - c'est-à-dire les professeurs d'université ou les docteurs de l'Académie hongroise des sciences - n'ayant pas vingt ans d'expérience peuvent également devenir juges à la Cour constitutionnelle (article 6 de la loi CLI sur la Cour constitutionnelle).

<sup>30</sup> Respectivement l'article 126 de la Constitution de l'Azerbaïdjan, l'article 84 de la Constitution de la République tchèque, la section 4 de la Constitution de la Lettonie, l'article 103 de la Constitution de la Lituanie, l'article 147 de la Constitution de la Bulgarie, l'article 172 de la Constitution de la Serbie, l'article 134 de la Constitution de la République slovaque, l'article 5 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de Croatie, l'article 153 de la Constitution du Monténégro, l'article 138 de la Constitution de la République de Moldova, l'article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine, l'article 143 de la Constitution de Roumanie et la section 6 de la loi CLI sur la Cour constitutionnelle de Hongrie.

<sup>31</sup> Article 7/a de la Loi No. 8577 du 10 février 2000 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle d'Albanie ; l'article 4 de la loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur la Cour constitutionnelle ; l'article 147 de la Constitution de la Bulgarie ; l'article 84 de la Constitution de la République tchèque ; la section 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle de la Lettonie ; l'article 103 de la Constitution de la



en Albanie sont les plus explicites à cet égard, puisqu'elles requièrent des candidats (outre l'absence de poursuites pénales ou de condamnation à une peine de prison) qu'ils ne fassent l'objet d'aucune mesure disciplinaire ou qu'ils aient été licenciés dans le passé pour des motifs disciplinaires et qu'ils aient passé avec succès la vérification de la déclaration de leur patrimoine personnel (et de celui de leur famille)<sup>32</sup>. Il faut garder à l'esprit que les normes éthiques et morales sont rarement explicitées, mais qu'elles sont plutôt prises en compte lors du processus de sélection pour un poste judiciaire vacant.

17. En outre, les critères pour les candidats aux postes de juges constitutionnels font référence, *entre autres*, à la citoyenneté (par ex, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein<sup>33</sup>, Lituanie, République de Moldova, Portugal, République slovaque, Ukraine), parfois avec la condition supplémentaire qu'il s'agisse de la seule citoyenneté de la personne ; pleine capacité juridique (Albanie) ; être suffisamment apte à remplir des fonctions judiciaires (Pologne) ; avoir le droit de vote (Arménie, Azerbaïdjan) ; être éligible au Parlement (Allemagne, Hongrie, République slovaque et Tchéquie) ; jouir pleinement de ses droits civils et politiques (Portugal) ; maîtriser la/les langue(s) locale(s) (Arménie, Ukraine et Belgique<sup>34</sup>) ; ou ne pas avoir servi, travaillé ou coopéré avec certains organes de sécurité de l'État au cours de l'histoire récente (Pologne)<sup>35</sup>.

18. Enfin, pour assurer l'indépendance de la justice, pratiquement toutes les cours constitutionnelles des Etats membres du Conseil de l'Europe prévoient l'incompatibilité de la fonction de juge constitutionnel avec d'autres professions. Une première catégorie d'incompatibilités est celle du cumul de la fonction de juge constitutionnel avec certaines autres fonctions publiques. C'est le cas, par exemple, en Autriche, en Allemagne, en Italie, au Liechtenstein, en République de Moldova et en Espagne, certains de ces Etats se référant à toutes les fonctions publiques et d'autres énumérant les fonctions incompatibles<sup>36</sup>. Une deuxième catégorie est constituée de restrictions concernant les fonctions et activités politiques, comme c'est le cas, par exemple, en Albanie (pas de fonction politique dans l'administration publique ou de position dirigeante dans un parti politique au cours des dix dernières années), en Arménie (ne pas être membre ou fondateur d'un parti, occuper une position dans le parti, parler au nom du parti ou être engagé dans une activité politique), en Hongrie (ne pas être membre d'un parti politique ou s'engager dans une activité politique et ne pas avoir été membre du gouvernement,

---

Lituanie ; l'article 3 de la loi sur le statut des juges du Tribunal constitutionnel de Pologne, en référence à l'article 30 de la loi sur la Cour suprême de Pologne ; l'article 134 de la Constitution de la République slovaque, l'article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine, ainsi que la section 6 de la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle de Hongrie et l'article 9 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro.

<sup>32</sup> Article 7/a de la loi n° 8577 du 10 février 2000 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle d'Albanie.

<sup>33</sup> Seuls le président, le vice-président et un juge (ainsi que trois des cinq juges suppléants) doivent être citoyens du Liechtenstein (article 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Liechtenstein).

<sup>34</sup> L'article 31 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle de Belgique prévoit que la Cour constitutionnelle est composée de 12 juges, dont six sont néerlandophones et six sont francophones.

<sup>35</sup> Article 4 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de l'Arménie ; Article 126 de la Constitution de l'Azerbaïdjan ; Article 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle de la Bulgarie ; Article 5 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la Croatie ; Article 88 de la Constitution de la Géorgie ; Section 6 de la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle de la Hongrie ; Section 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle de la Lettonie ; l'article 1 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Liechtenstein ; l'article 103 de la Constitution de Lituanie ; l'article 138 de la Constitution de la République de Moldova ; l'article 13 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Portugal ; l'article 134 de la Constitution de la République slovaque ; l'article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, ainsi que l'article 7/a de la loi n° 8577 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. 8577 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle d'Albanie ; l'article 3 de la loi sur le statut des juges du Tribunal constitutionnel de Pologne, en référence à l'article 30 de la loi sur la Cour suprême de Pologne ; l'article 84 de la Constitution de la République tchèque ; l'article 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne ; l'article 31 de la loi spéciale de 1989 sur la Cour constitutionnelle de Belgique.

<sup>36</sup> Article 147 de la loi constitutionnelle fédérale autrichienne ; article 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale allemande ; article 135 de la Constitution italienne ; article 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Liechtenstein ; Article 11 de la loi n° 317-XIII sur la Cour constitutionnelle de la République de Moldova ; article 159 de la Constitution espagnole.

dirigeant d'un parti politique ou avoir été un dirigeant de l'État au cours des quatre années précédant la nomination), en République de Moldova (qui exige d'une personne nommée juge constitutionnel qu'elle suspende son activité au sein d'un parti politique ou d'une organisation politique), l'Espagne (pas de rôle de direction dans un parti politique ou d'emploi au service d'un parti politique), le Portugal (pas de fonctions au sein d'organes de partis, d'associations politiques ou de fondations qui leur sont liées, ni d'implication dans une activité politique ou de parti à caractère public) et l'Ukraine (pas d'adhésion ou de fonction au sein d'un parti politique ou d'une autre organisation qui poursuit des objectifs politiques ou participe à des activités politiques, ni de participation à la gestion ou au financement d'une campagne politique ou à d'autres activités politiques)<sup>37</sup>. Une troisième catégorie d'incompatibilités interdit aux juges constitutionnels d'exercer toute activité rémunérée (autre que scientifique, éducative et créative), ce qui est par exemple le cas en Arménie et en Ukraine, toute activité professionnelle ou commerciale, ce qui est par exemple le cas en Espagne, ou toute fonction publique et privée, autre que les activités académiques en droit, ce qui est par exemple le cas en Roumanie<sup>38</sup>. Il apparaît donc que la fonction de juge constitutionnel est de plus en plus comprise comme une occupation professionnelle exclusive, dont l'indépendance exige du juge constitutionnel qu'il abandonne d'autres fonctions publiques - et parfois aussi privées, l'exemption privilégiée des postes de professeurs d'université étant commune à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

##### 5. Pour résumer

19. Compte tenu de ce qui précède, les critères de qualification des juges constitutionnels varient considérablement entre les États membres du Conseil de l'Europe. Il n'est pas possible de trouver une norme européenne commune. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe dotés de cours ou de conseils constitutionnels spécialisés exigent une qualification formelle en droit - soit explicitement, soit implicitement par référence aux professions pour lesquelles une qualification juridique est requise - ou se réfèrent autrement au haut niveau d'expertise requis. La formulation « *éminents juristes* » dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine ne s'écarte pas de ce principe. En outre, un certain nombre d'Etats membres ne considèrent que les personnes ayant dépassé un certain âge comme pouvant devenir juge constitutionnel, soit en mentionnant spécifiquement un âge minimum pour les juges constitutionnels (généralement autour de 40 ans), soit en vertu du nombre minimum d'années d'expérience professionnelle requis (ou les deux). La plupart des constitutions et/ou des lois sur les cours constitutionnelles prévoient comme critère d'éligibilité des juges constitutionnels un certain niveau d'expérience professionnelle juridique avant leur nomination, soit en spécifiant les professions ou groupes professionnels (juges, professeurs de droit, etc.) dont les candidats sont issus, soit en exigeant une expérience dans le domaine juridique en général, d'une durée allant de cinq à vingt ans. D'autres critères d'éligibilité courants se réfèrent aux normes éthiques et morales, de manière similaire à la formulation « *haute moralité* » dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine, aux incompatibilités (les personnes détenant ou ayant détenu certains mandats ou fonctions n'étant pas éligibles), à la citoyenneté, aux droits politiques et à la maîtrise de la (des) langue(s) nationale(s), certains autres critères étant spécifiques au contexte du pays concerné.

20. Il est clair que l'expérience professionnelle préalable en tant que juge n'est, dans de nombreux pays, que l'une des différentes voies pouvant mener à la nomination à la cour constitutionnelle. Seuls quelques pays exigent qu'une partie des membres de la cour constitutionnelle ait déjà exercé la fonction de juge (par exemple, la Belgique, le Portugal et

---

<sup>37</sup> Article 125 de la Constitution albanaise ; article 4 de la loi constitutionnelle arménienne sur la Cour constitutionnelle ; article 24 de la Constitution hongroise et section 6 de la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle ; article 11 de la loi n° 317-XIII sur la Cour constitutionnelle de la République de Moldova ; article 159 de la Constitution espagnole ; article 28 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Portugal ; article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine.

<sup>38</sup> Article 4 de la loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur la Cour constitutionnelle ; article 159 de la Constitution de l'Espagne ; article 61 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie ; article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine.

l'Allemagne<sup>39</sup>), mais un seul pays (le Luxembourg<sup>40</sup>) exige de tous ses juges constitutionnels qu'ils aient une expérience dans le domaine judiciaire. Aucun pays n'a introduit le nombre d'affaires résolues avec succès comme critère de nomination à la cour constitutionnelle. Comme l'a déjà noté la Commission de Venise, « *les cours constitutionnelles apprécient souvent la diversité de leur composition* »<sup>41</sup>. Dans ce contexte, elle a également critiqué une proportion trop élevée de membres de la cour constitutionnelle issus de la magistrature, car cela pourrait influencer les méthodes d'interprétation utilisées par la cour, et elle a estimé qu'il était souhaitable d'augmenter la représentation des professeurs de droit au sein de la cour constitutionnelle<sup>42</sup>. En effet, dans les pays où les cours constitutionnelles sont spécialisées, il est typique que les cours constitutionnelles soient composées d'une manière qui s'écarte considérablement de la manière dont les cours ordinaires sont composées, les premières ayant une flexibilité et une diversité beaucoup plus grandes dans leur composition, en reconnaissance du rôle politique et institutionnel très différent qu'elles jouent par rapport aux cours ordinaires. Ceci tend à nouveau à s'opposer à toute exigence stricte d'expérience judiciaire préalable dans les juridictions inférieures ou d'Etat en Bosnie-Herzégovine.

## **B. Recommandation(s) de la Commission de Venise concernant les critères d'élection des juges constitutionnels (Question 2)**

21. En ce qui concerne la question « *Quelle serait la recommandation de la Commission de Venise concernant les critères nécessaires pour l'élection des juges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine conformément à la pratique des pays du Conseil de l'Europe en comparaison avec les dispositions actuelles de la Constitution de Bosnie-Herzégovine ?* », la Commission de Venise réitère le point soulevé plus haut, à savoir que les exigences relatives aux juges de la Cour constitutionnelle varient considérablement entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et qu'il serait difficile de trouver des normes européennes communes, sauf à un niveau de généralité très élevé.

22. Quatre considérations doivent être prises en compte dans ce contexte. Tout d'abord, comme nous l'avons vu plus haut, les systèmes de jugement constitutionnel peuvent tirer un grand profit de la diversité de leur composition, de l'inclusion d'un large éventail d'antécédents et de domaines d'expérience et d'expertise, qui peuvent apporter de la profondeur et de l'ampleur au travail de la cour. Deuxièmement, les cours constitutionnelles sont des institutions dont la légitimité et la confiance du public dépendent de la haute stature et de l'intégrité de leurs membres. Leur efficacité dans le système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs dépend de la *gravité* des juges et de la haute qualité technique et de l'intégrité de leur travail. Cela plaide en faveur de normes élevées de qualification professionnelle. Troisièmement, chaque système constitutionnel doit prendre en compte les particularités des circonstances locales et en particulier celles de la profession juridique. Par exemple, quelle est la profondeur du réservoir de professionnels du droit dans lequel il est possible de puiser ? Quelle est la jeunesse de la population des professionnels du droit, dans la mesure où - par exemple - une exigence d'âge minimum constituerait un obstacle à l'obtention de l'expertise appropriée au sein du tribunal ? Quatrièmement, en spécifiant des critères minimaux de qualification, il est important de prendre en compte la nécessité d'une certaine flexibilité dans chaque système constitutionnel pour s'adapter à l'évolution des besoins et des perceptions au fil du temps. C'est pourquoi des formulations plus générales telles que « *intégrité morale* » ou « *compétence professionnelle reconnue* » peuvent être utiles dans la mesure où elles indiquent des principes généraux mais

---

<sup>39</sup> Article 34 de la loi spéciale de 1989 sur la Cour constitutionnelle de Belgique ; article 222 de la Constitution du Portugal ; article 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne.

<sup>40</sup> Article 3 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle du Luxembourg.

<sup>41</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)001](#), République slovaque - Avis sur les questions relatives à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle, para. 56.

<sup>42</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)024](#), Türkiye - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant la Cour constitutionnelle de Turquie, para. 18.

nécessitent une discussion constante sur la manière dont ils doivent être interprétés et mis en œuvre à tout moment.

23. La formulation de la Constitution de Bosnie-Herzégovine concernant les « *éminents juristes* » (d'une haute moralité et avec du droit de vote), que la Commission de Venise entend comme des personnes ayant une connaissance approfondie du droit (qu'il s'agisse d'un juge, d'un avocat en exercice, d'un juriste ou autre), est suffisamment large pour permettre à la fois la diversité de la composition et la flexibilité dans le temps, comme mentionné dans le paragraphe précédent. Si des qualifications supplémentaires devaient être ajoutées à cette formulation, la Commission de Venise estime que cela ne peut se faire par le biais d'amendements au Règlement de la Cour constitutionnelle, en dépit de sa conclusion antérieure selon laquelle le Règlement « *peut être considéré comme une réglementation organique remplissant le rôle d'une loi sui generis* »<sup>43</sup>. Si le Règlement peut imposer des obligations aux juges en exercice, il ne peut pas réglementer la phase de la procédure de nomination précédente. Cela donnerait lieu à une forme de cooptation non prévue par la Constitution de Bosnie-Herzégovine, en permettant aux juges de la Cour constitutionnelle de décider, en établissant des critères d'éligibilité dans le Règlement, qui les rejoindra à la cour.

24. La principale recommandation de la Commission de Venise concernant les critères d'éligibilité serait d'établir un niveau minimum d'expérience juridique professionnelle. En examinant les constitutions et les lois constitutionnelles des pays voisins, on constate que la plupart d'entre elles contiennent une phrase similaire à celle de la Constitution de Bosnie, certains pays ajoutant un âge minimum ou un nombre minimum d'années d'expérience professionnelle, voire les deux<sup>44</sup>. Ces deux critères se recoupent fonctionnellement, dans la mesure où un nombre minimum d'années d'expérience professionnelle établit également un âge minimum. L'expérience professionnelle minimale semble être le critère le plus central des deux, à la fois parce qu'elle peut remplacer l'âge et parce qu'elle est directement liée à la compétence fonctionnelle.

25. Comme indiqué en réponse à la première question ci-dessus, le nombre d'années d'expérience professionnelle varie considérablement entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, allant de 5 à 20, la majorité d'entre eux se situant entre 10 et 15, tandis que d'autres ne précisent que des exigences non numériques telles qu'une « *expérience juridique ou institutionnelle connue* »<sup>45</sup>. La durée de l'expérience professionnelle requise ne devrait pas être trop faible compte tenu de la *gravité* de la fonction de juge constitutionnel, mais elle ne devrait pas non plus être trop élevée afin de ne pas exclure complètement les jeunes juges constitutionnels<sup>46</sup>. Elle pourrait varier entre les différents groupes professionnels (par exemple,

<sup>43</sup> [CDL-AD\(2024\)002](#), *op. cit.*, para. 24.

<sup>44</sup> L'article 122 de la Constitution croate prévoit que les juges constitutionnels sont élus parmi les "*juristes notables, en particulier les juges, les procureurs, les avocats et les professeurs de droit à l'université*". La loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle développe ce point (article 5), précisant qu'il s'agit de juristes ayant au moins 15 ans d'expérience dans la profession juridique, qui se sont distingués par leur travail scientifique ou professionnel ou par leur activité publique. Les titulaires d'un "doctorat en droit" qui remplissent ces conditions n'ont besoin que de 12 ans d'expérience. L'article 153 de la Constitution du Monténégro prévoit que les juges constitutionnels sont élus parmi d'éminents juristes âgés d'au moins 40 ans et ayant 15 ans d'ancienneté dans la profession juridique. L'article 172 de la Constitution de la Serbie prévoit qu'un juge est élu et nommé parmi "*d'éminents juristes âgés d'au moins 40 ans et ayant 15 ans d'expérience professionnelle dans le domaine du droit*". La loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro développe ce point en stipulant que les personnes doivent remplir les conditions générales d'emploi dans les organes de l'État et que les juristes éminents doivent être considérés comme des professeurs de sciences juridiques, des juges, des procureurs, des avocats, des notaires, des avocats travaillant pour les autorités de l'État, les organes de l'administration de l'État et les autorités locales autonomes ou locales, ainsi que les avocats travaillant dans des sociétés et des personnes morales jouissant d'une réputation professionnelle et personnelle.

<sup>45</sup> Voir, par exemple, l'article 96 de la Constitution d'Andorre.

<sup>46</sup> Par exemple, dans le cas de l'Ukraine, la Commission de Venise a estimé que l'exigence de 15 ans d'expérience professionnelle risquait d'exclure complètement les jeunes juges. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)015](#) [*en anglais*], Ukraine - Avis sur le projet de Constitution, para. 80. En ce qui concerne la Lettonie, la Commission de Venise a considéré que l'expérience professionnelle de 10 ans après l'obtention d'une licence était raisonnable, « *compte tenu du nombre restreint de candidats dans un petit pays comme la Lettonie et des exigences auxquelles ceux-ci doivent*

des exigences moins élevées pour les juges et les professeurs de droit et des exigences plus élevées pour les praticiens du droit), mais il faut veiller à ce que des critères différents pour différents groupes n'entraînent pas de conséquences discriminatoires<sup>47</sup>.

26. En outre, comme dans les pays voisins, on pourrait préciser quelles professions juridiques (juges, professeurs de droit, avocats, etc.) sont incluses dans le terme « *juriste éminent* ». En ce qui concerne la formulation « *haute moralité* », la Commission de Venise considère qu'elle serait mieux garantie par une procédure de sélection bien conçue que par une tentative de définition plus précise. En effet, elle note que d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe ayant une formulation similaire n'ont pas tenté de légiférer sur ce point de manière plus détaillée.

### **C. Critères ethniques dans la sélection des juges de la Cour constitutionnelle (Question 3)**

27. S'agissant de la question « *Peut-il y avoir un critère ethnique lors de l'élection des juges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, de telle sorte que lors de l'élection des juges, celle-ci devrait ou doit prendre en compte la parité ethnique ou la même représentation ethnique des juges issus des différentes communautés ethniques de Bosnie-Herzégovine ?* » La Commission de Venise note qu'actuellement l'Article VI de la Constitution n'inclut aucun critère ethnique, contrairement aux dispositions constitutionnelles relatives à d'autres institutions de l'Etat, et ne prescrit pas non plus que chaque peuple constitutif dispose de deux sièges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. La formulation neutre de la Constitution en ce qui concerne les juges constitutionnels montre clairement l'intention des rédacteurs : la Cour constitutionnelle doit être établie en tant qu'organe véritablement fédéral, sans se fonder sur des critères ethniques.

28. Comme le souligne la lettre du président de l'époque, malgré l'absence de critères ethniques pour la sélection des juges de la Cour constitutionnelle, les juges nationaux sont en pratique sélectionnés sur la base de l'appartenance ethnique, les deux juges élus par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska étant toujours des Serbes et les quatre juges élus par la Chambre des représentants de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine étant toujours composés de deux Bosniaques et de deux Croates. Cette pratique est manifestement discriminatoire (dans la mesure où elle ne permet *de facto* à personne d'autre que les Serbes de la Republika Srpska d'être élu par la Republika Srpska ou à personne d'autre que les Bosniaques et les Croates de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine d'être élu par la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine) et doit être changée. Il incomberait toutefois aux autorités de nomination de surmonter leur mentalité ethnique actuelle et de modifier cette pratique. La Commission de Venise invite instamment les autorités de nomination à prendre en considération un éventail plus large de « *juristes éminents de haute moralité* » pour un poste vacant à la Cour constitutionnelle, plutôt que de se limiter à ceux qui ont la 'bonne' ethnicité.

29. La Commission de Venise recommande régulièrement la mise en place de mécanismes qui contribuent à assurer une composition équilibrée des cours constitutionnelles<sup>48</sup>. Comme elle l'a

---

*faire face* » et a estimé que « *ces critères ne feront pas nécessairement de la Cour constitutionnelle une cour composée de juges et de procureurs de carrière uniquement, mais permettront à d'autres professionnels du droit (par exemple des avocats ou des professeurs de droit) d'en faire partie, d'où une composition différente de celle d'une juridiction de droit commun, ce qui obéira à la logique d'une Cour constitutionnelle spécialisée* » ([CDL-AD\(2009\)042](#), Lettonie - Avis sur les projets d'amendements à la loi relative à la Cour constitutionnelle, para. 12). Voir également la [Déclaration de Reykjavik](#) du Conseil de l'Europe « *Unis autour de nos valeurs* », adoptée lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavík, 16-17 mai 2023), sur la nécessité de promouvoir la représentation des jeunes dans le processus décisionnel.

<sup>47</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)040](#) [en anglais], Avis sur la loi relative à l'établissement et au règlement intérieur de la Cour constitutionnelle de Turquie, para. 23.

<sup>48</sup> [CDL-AD\(2009\)014](#), Avis sur la loi relative à la Haute Cour constitutionnelle de l'Autorité nationale palestinienne para. 13 ; [CDL-AD\(2011\)010](#), Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets



déjà dit, « *Etant donné que la compétence de la Cour constitutionnelle s'étend à un grand nombre de questions, dont certaines sont extrêmement sensibles, ses membres (...) doivent être nommés de manière à ce qu'elle suscite la confiance au sein de la société en tant qu'arbitre impartial* »<sup>49</sup>. Dans son rapport de 1997, la Commission a expliqué ce qu'elle entendait par pluralisme : « *La justice constitutionnelle doit, par sa composition, garantir l'indépendance à l'égard des différents groupes d'intérêt et contribuer à l'établissement d'une jurisprudence respectueuse de ce pluralisme* »<sup>50</sup>. Comme elle l'a déjà dit, également à propos de la Bosnie-Herzégovine, « *[e]n établissant un parallélisme entre la composition de la cour de celle de la société, ces critères de composition pluraliste peuvent largement contribuer à donner à la cour la légitimité dont elle a besoin pour abroger les lois adoptées par le parlement en tant que représentant du peuple souverain. (...) La composition d'une cour constitutionnelle pourrait et devrait faire ressortir, entre autres, les aspects linguistiques, géographiques ou ethniques de la composition de la société. Cela étant, une fois nommé, chaque juge devient membre de la cour en tant qu'organe collégial et dispose donc d'un vote égal ; il agit à titre personnel, en toute indépendance, et non en tant que représentant d'un groupe donné.* »<sup>51</sup>.

30. La Commission convient que la composition de la Cour constitutionnelle devrait refléter autant que possible la diversité du pays en termes de critères ethniques, de genre, linguistiques, religieux ou autres, car cette diversité renforcerait la légitimité de la Cour constitutionnelle et la confiance du public à son égard. Toutefois, l'appartenance à la Cour constitutionnelle devrait, en principe, avant tout dépendre de critères de qualification objectifs, clairement définis dans la Constitution ou la loi (la question du niveau de réglementation de ces questions méritant une réflexion plus approfondie). Faire dépendre l'appartenance d'une personne à une communauté ethnique conduirait en effet en premier lieu à accorder des droits spéciaux à des peuples constitutifs à l'exclusion des minorités ou des citoyens de Bosnie-Herzégovine (ainsi qu'à accorder des droits spéciaux à certains peuples constitutifs sur des parties du territoire de Bosnie-Herzégovine à l'exclusion à la fois d'autres peuples constitutifs et d'autres personnes)<sup>52</sup>. En outre, les juges de la Cour constitutionnelle ne devraient pas être considérés comme représentant - et encore moins comme agissant dans l'intérêt - de groupes spécifiques dans le pays, ou être perçus comme tels. Cela saperait l'autorité et l'impartialité de la Cour constitutionnelle en tant qu'institution régie par l'État de droit plutôt que par les intérêts des circonscriptions politiques. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle également son précédent avis sur les règles de vote proposées pour la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, dans lequel elle s'est prononcée contre l'introduction de l'origine ethnique d'un juge comme élément de décision.<sup>53</sup> Enfin, viser la « parité ethnique ou la même représentation ethnique » des juges issus de différentes communautés ethniques introduirait en fait un système de quotas ethniques à la Cour constitutionnelle, ce qui va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, comme cela a été expliqué ci-dessus. La Commission de Venise ne peut donc pas soutenir cette proposition.

31. En résumé, les critères ethniques, au même titre que les critères de genre, linguistiques, religieux ou autres, pourraient faire partie des considérations générales de chaque corps

---

d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, para. 27 ; [CDL-AD\(2015\)027](#), Avis sur les propositions d'amendements à la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire, telles qu'approuvées par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015, para. 24.

<sup>49</sup> [CDL-AD\(2009\)014](#), *op. cit.*, para. 13.

<sup>50</sup> Commission de Venise, [CDL-STD\(1997\)020](#), La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, n° 20 (1997), p. 29.

<sup>51</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)039](#), Avis sur une proposition de règles de vote de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, para. 3 et 13.

<sup>52</sup> Voir, *mutatis mutandis*, CourEDH, [Zornić c. Bosnie-Herzégovine](#) [en anglais], no. 3681/06, 15 juillet 2014, para. 43, [Šlaku c. Bosnie-Herzégovine](#) [en anglais], no. 56666/12, 26 mai 2016, para. 40, ainsi que [Pilav c. Bosnie-Herzégovine](#) [en anglais], no. 41939/07, 9 juin 2016 et [Pudarić c. Bosnie-Herzégovine](#) [en anglais], no. 55799/18, 8 décembre 2020.

<sup>53</sup> [CDL-AD\(2005\)039](#), *op. cit.*, para. 10 et 24.

électoral en vue de parvenir à une composition pluraliste et équilibrée de la Cour constitutionnelle. Toutefois, des exigences ou des quotas ethniques stricts ne sont pas compatibles avec le rôle et la responsabilité spécifiques de la Cour constitutionnelle en tant qu'institution fédérale reflétant et servant l'État de droit.

#### IV. Conclusion

32. Le 15 mars 2024, le président de l'époque de Bosnie-Herzégovine a posé trois questions à la Commission de Venise. Reconnaisant le fait que les cours constitutionnelles sont composées d'une manière qui diffère considérablement de celle des cours ordinaires, la Commission de Venise s'est concentrée, dans ses réponses à ces questions, sur les cours constitutionnelles spécialisées, laissant de côté les tribunaux suprêmes de compétence générale exerçant la justice constitutionnelle, et s'est limitée aux Etats membres du Conseil de l'Europe.

*Question 1 : Quelle est la pratique dans les pays du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les critères minimaux et les qualifications des candidats aux postes de juges de la Cour constitutionnelle, en termes d'expérience professionnelle nécessaire dans les institutions judiciaires, en particulier l'expérience nécessaire dans la fonction de juge dans l'une des juridictions de niveau inférieur ou au niveau de l'Etat, comme par exemple le nombre d'années passées en tant que juge dans l'une des juridictions nationales et/ou le nombre d'affaires résolues avec succès ?*

33. Les critères minimaux et les qualifications des candidats à la fonction de juge constitutionnel varient considérablement d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre. Si quelques pays exigent qu'une partie des membres de la cour constitutionnelle ait déjà exercé la fonction de juge, cela n'est pas courant. Il est plus courant que les pays exigent une formation juridique et une certaine expérience professionnelle dans n'importe quel domaine juridique (y compris donc le judiciaire) ou qu'ils mentionnent une expérience professionnelle préalable en tant que juge comme l'un des moyens d'accéder à la justice constitutionnelle. L'expérience préalable exigée, que ce soit en tant que juge, universitaire ou autre professionnel du droit, varie de 5 à 20 ans, la majorité semblant se situer entre 10 et 15 ans. Dans aucun pays, le nombre d'affaires résolues avec succès n'est un facteur dans la nomination des juges constitutionnels.

*Question 2 : Quelle serait la recommandation de la Commission de Venise concernant les critères nécessaires à l'élection des juges de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine conformément à la pratique des pays du Conseil de l'Europe en comparaison avec les dispositions actuelles de la Constitution de Bosnie-Herzégovine ?*

34. La Commission de Venise recommande d'affiner ou de clarifier l'expression « *juristes éminents* » à l'Article VI de la Constitution en fixant un niveau minimum d'expérience juridique professionnelle, par exemple de 10 à 15 ans, et en précisant quelles professions juridiques (juges, professeurs de droit, avocats, etc.) sont couvertes par cette expression.

*Question 3 : Peut-il y avoir un critère ethnique lors de l'élection des juges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, de telle sorte que lors de l'élection des juges, celle-ci devrait ou doit prendre en compte la parité ethnique ou la même représentation ethnique des juges issus des différentes communautés ethniques de Bosnie-Herzégovine ?*

35. De l'avis de la Commission de Venise, le libellé de la Constitution de Bosnie-Herzégovine ne laisse aucun doute sur le fait que la Cour constitutionnelle a été créée en tant qu'organe véritablement fédéral. Contrairement aux dispositions constitutionnelles relatives à d'autres institutions de l'Etat, la Constitution ne prescrit aucun critère ethnique pour la nomination des

juges nationaux à la Cour constitutionnelle, ni que chaque peuple constitutif dispose d'un certain nombre de sièges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Elle prévoit uniquement que l'Assemblée de la Republika Srpska nomme deux juges et que la Chambre des représentants de la Fédération nomme quatre juges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. La sélection de ces juges sur la base de leur appartenance à un peuple constitutif sur un certain territoire est, de l'avis de la Commission de Venise, discriminatoire.

36. La Commission de Venise souligne que la composition de la Cour constitutionnelle devrait refléter autant que possible la diversité du pays en termes de genre, de critères ethniques, linguistiques, religieux ou autres, car ce pluralisme renforcerait la légitimité de la Cour constitutionnelle et la confiance du public à son égard. Cependant, faire dépendre spécifiquement l'appartenance d'une personne à une communauté ethnique conduirait en fait en premier lieu à accorder des droits spéciaux aux peuples constitutifs à l'exclusion des autres citoyens, y compris ceux appartenant aux minorités de Bosnie-Herzégovine (ainsi qu'à accorder des droits spéciaux à certains peuples constitutifs sur certaines parties du territoire de Bosnie-Herzégovine à l'exclusion à la fois d'autres peuples constitutifs et d'autres personnes). En outre, les juges de la Cour constitutionnelle ne devraient pas être considérés comme représentant - et encore moins comme agissant dans l'intérêt - de groupes spécifiques du pays ou être perçus comme tels. Cela saperait l'autorité et l'impartialité de la Cour constitutionnelle en tant qu'institution régie par l'État de droit. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle également un précédent avis sur les règles de vote proposées pour la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, dans lequel elle s'est prononcée contre l'introduction de l'origine ethnique d'un juge comme élément de décision. Enfin, viser la « parité ethnique ou la même représentation ethnique » des juges issus de différentes communautés ethniques introduirait en fait un système de quotas ethniques, ce qui va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, comme cela a été souligné plus haut. La Commission de Venise ne peut donc pas soutenir cette proposition. Les critères ethniques, au même titre que les critères de genre, linguistiques, religieux ou autres, pourraient faire partie des considérations générales de chaque corps électoral en vue de parvenir à une composition pluraliste et équilibrée de la Cour constitutionnelle. Toutefois, des exigences ou des quotas ethniques stricts ne sont pas compatibles avec le rôle et la responsabilité spécifiques de la Cour constitutionnelle en tant qu'institution fédérale reflétant et servant l'État de droit.

37. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de Bosnie-Herzégovine pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.