



Strasbourg, 18 mars 2025

CDL-AD(2025)004

Or. angl.

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

BOSNIE-HERZEGOVINE

AVIS SUR LES SUITES DONNEES AUX AVIS PRECEDENTS
SUR LE PROJET DE LOI SUR
LE CONSEIL SUPERIEUR DES JUGES ET DES PROCUREURS

Adopté par la Commission de Venise
à sa 142^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2025)

Sur la base des commentaires de

Mme Jana BARICOVÁ (membre, Slovaquie)
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)
M. Jørgen STEEN SØRENSEN (Membre, Danemark)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et champ d'application.....	3
III.	Analyse	4
A.	Remarques préliminaires.....	4
B.	Membres et organisation du HJPC	5
1.	Composition et élections des membres du HJPC	5
2.	Mandat du HJPC (compétences), méthodes de travail et questions financières	11
C.	Nomination et sécurité des juges et des procureurs	12
1.	Procédure de nomination et critères d'(in)éligibilité.....	12
2.	Évaluation des juges et des procureurs.....	12
3.	Déclarations de patrimoine par les juges et les procureurs.....	13
4.	Transferts et congés.....	14
5.	Statut : sécurité foncière, immunité et incompatibilités.....	14
D.	Responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs	14
1.	Structure institutionnelle	15
2.	Quel est le comportement qui devrait rendre un juge passible d'une procédure disciplinaire ?	15
3.	Procédures disciplinaires.....	16
IV.	Conclusion	17
	Annexe	19

I. Introduction

1. Par lettre du 22 novembre, le ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine, M. Davor Bunoza, a demandé un avis de suivi de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs ([CDL-REF\(2024\)045](#)) ci-après le « projet de loi »).

2. Mme Jana Baricová, M. Martin Kuijer et M. Jørgen Steen Sørensen ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 23 et 24 janvier 2025, les rapporteurs de la Commission ont eu des réunions en ligne avec le ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine, le ministre de la Justice de la Fédération et des représentants du ministère de la Justice de la Republika Srpska, des représentants de différents groupes du Parlement, le Conseil supérieur des juges et des procureurs (ci-après le « HJPC » ou le « Conseil »), le Bureau du Conseil de discipline (BDC), l'Association des juges, ainsi que des organisations de la société civile et différents interlocuteurs internationaux. La Commission remercie le ministère de la Justice et le Bureau du Conseil de l'Europe en Bosnie-Herzégovine pour l'excellente organisation de cette visite.

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

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 23 et 24 janvier 2025, ainsi que des commentaires soumis par les autorités le 5 mars 2025. La Commission de Venise est également informée du fait que le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a adopté le 4 mars une loi sur le HJPC qui a été transmise à l'Assemblée parlementaire pour adoption selon la procédure d'urgence. La Commission de Venise n'a pas pu prendre connaissance du texte de la loi et ne sait pas s'il correspond au projet de loi en question dans le présent avis.

6. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur le pouvoir judiciaire, l'État de droit et l'Amérique latine le 13 mars 2025. Après un échange de vues avec M. Željko Bogut, secrétaire du ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

II. Contexte et champ d'application

7. Le « projet de loi » actuel, accompagné d'une note explicative (pages 73-100), est une version révisée du projet de loi soumis à la Commission de Venise en mai 2024 et évalué dans l'Avis intérimaire de suivi des précédents Avis¹ sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, adopté par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière ([CDL-AD\(2024\)009](#)), ci-après l'« Avis précédent »).

8. Dans le présent avis de suivi, la Commission de Venise se limitera à évaluer dans quelle mesure les recommandations qu'elle a formulées dans l'avis précédent ont été mises en œuvre et suivra donc la même structure. La Commission fournira des détails et des recommandations supplémentaires lorsqu'elle le jugera nécessaire, compte tenu du fait que l'avis précédent était un avis intérimaire.

¹ Voir tous les précédents avis de la Commission de Venise sur la question : Bosnie-Herzégovine, [CDL-AD\(2021\)015](#), sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des juges et des procureurs ; [CDL-AD\(2014\)008](#), Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine ; [CDL-AD\(2013\)015](#), Avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine ; [CDL-AD\(2012\)014](#), Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine.

9. Comme dans l'avis précédent, la Commission est consciente que le projet de loi actuel est lié au parcours de l'Union européenne de la Bosnie-Herzégovine, et elle réitère qu'il n'entre pas dans son mandat de commenter la compatibilité du projet de loi avec le droit de l'UE.

III. Analyse

A. Remarques préliminaires

10. D'une manière générale, la Commission de Venise salue les efforts des autorités pour répondre aux recommandations de son précédent avis et note que ce nouveau projet est un pas en avant vers son alignement sur les normes européennes. Par exemple, le nouveau projet de loi prévoit à l'article 1, paragraphe 1, que « la loi confirme la continuité » du HJPC et établit que la loi sur les ministères et autres organes administratifs de Bosnie-Herzégovine (article 4, paragraphe 7) et la loi sur l'administration (article 4, paragraphe 8) ne s'appliquent pas au Conseil, comme l'a recommandé la Commission de Venise².

11. Néanmoins, en ce qui concerne la recommandation de longue date de doter le HJPC d'un statut constitutionnel³, la Commission constate que cette recommandation n'a toujours pas été suivie d'effet et la réitère. Dans le même ordre d'idées, il semble que ni le processus global de réforme du système judiciaire ni l'enchaînement approprié de ces réformes n'aient beaucoup progressé jusqu'à présent⁴, même si le texte actuel a été ajusté en supprimant les références à des organes qui n'existent pas encore (Cour d'appel de Bosnie-Herzégovine) et que certaines explications concernant l'harmonisation avec la loi sur les tribunaux ont été fournies dans la note explicative (page 81).

12. En ce qui concerne les dispositions transitoires et de clôture du site⁵, la Commission se félicite de l'ajout d'un nouveau chapitre VI au projet de loi. L'article 233, paragraphe 1, du projet de loi vise à assurer la continuité des travaux du HJPC pendant la période de transition en établissant que le mandat des membres du HJPC se poursuivra pendant une période de 12 mois. Si pour certains membres, il s'agit d'une extension de leur mandat, ce qui est tout à fait justifié, pour la plupart des membres, il s'agit en fait d'une réduction de leur mandat qui est contraire au principe de la sécurité de l'emploi. Pour les membres du Conseil, comme pour les juges, cela ne peut être accepté qu'exceptionnellement dans le cadre d'une « réforme de l'organisation du système judiciaire », concept qui doit être interprété de manière restrictive⁶.

13. La Commission de Venise reconnaît que la réforme du HJPC réalisée avec le projet de loi en question peut être considérée comme la première étape d'une réforme de l'ensemble du système judiciaire et qu'elle justifie la cessation anticipée du mandat de plusieurs membres, à condition qu'il soit prévu, comme cela semble être le cas à l'article 234, paragraphe 7, que les membres du Conseil qui n'ont pas exercé plus de la moitié de leur mandat peuvent demander à être réélus.

14. La Commission de Venise observe toutefois que si les nouveaux membres du nouveau HJPC prennent leurs fonctions tous en même temps, comme cela semble être le cas à l'article 234, la continuité du fonctionnement du HJPC pourrait être mise en péril. La Commission recommande de prévoir un système de mandats échelonnés, par exemple en organisant les élections des juges et des procureurs à deux moments différents, puis en procédant à la sélection et à la

² Paragraphes 15 et 16 de l'avis précédent.

³ Paragraphe 14 de l'avis précédent.

⁴ Paragraphes 12-13 de l'avis précédent.

⁵ Paragraphe 17 de l'avis précédent.

⁶ Comité des Ministres, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, paragraphe 52. Voir également, Commission de Venise, Ukraine, [CDL-AD\(2019\)027](#), Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la cour suprême et les organes d'administration judiciaire, paragraphes 36-38.

nomination des membres non professionnels. Un système pourrait être mis en place pour échelonner également la fin du mandat des membres précédents.

15. La Commission de Venise note que la signification de l'article 233, paragraphe 2 concernant la durée du mandat des membres élus avant l'entrée en vigueur du projet de loi n'est pas claire car elle risque d'être soit une répétition, soit une contradiction avec l'article 233, paragraphe 1. Les membres élus avant l'entrée en vigueur du projet de loi sont soit déjà en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la loi et continueront donc simplement à exercer leur mandat pendant 12 mois supplémentaires, comme le prévoit l'article 233, paragraphe 1, soit ils ne sont pas encore en fonction, auquel cas le titulaire du mandat précédent devrait toujours être en fonction et donc prolongé de 12 mois. La note explicative devrait clarifier ce point.

16. Commission de Venise remarque que les délais pour l'adoption des règlements (Livre des règles sur le tirage au sort, sur la procédure d'élection des membres du Conseil) sont très ambitieux et pourraient nécessiter plus de flexibilité (article 234, paragraphes 1 et 2).

17. Enfin, en ce qui concerne le processus législatif⁷, la Commission de Venise se félicite du fait qu'une consultation publique ait eu lieu et qu'elle ait été, semble-t-il, plus large que tout autre débat public sur un texte législatif⁸. Néanmoins, il semble que le caractère inclusif du processus pourrait être amélioré, notamment en ce qui concerne la participation de la société civile et des organisations professionnelles, non seulement en offrant la possibilité d'exprimer une opinion, mais aussi en démontrant que les propositions soumises sont prises en compte ou qu'une explication est fournie lorsque ces propositions n'ont pas pu être incorporées. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué le manque de clarté du texte actuel du projet de loi et de ses modifications, ainsi que le fait qu'aucune solution n'ait été trouvée aux problèmes soulevés lors des consultations.

B. Membres et organisation du HJPC

1. Composition et élections des membres du HJPC

Diversité des membres et modèle organisationnel

18. Dans son précédent avis, la Commission de Venise a recommandé de passer progressivement de l'approche ethnique à un système de nomination fondé sur les mérites des candidats, en veillant à ce que le HJPC soit globalement représentatif des peuples de Bosnie-Herzégovine, comme l'exige la Constitution⁹. La Commission a également exprimé sa préférence pour un modèle qui combine la diversité et la représentation variée avec un nombre limité et impairs de membres, et un équilibre entre les juges et les procureurs¹⁰.

19. La recommandation a été partiellement suivie dans la mesure où l'article 5 du projet de loi prévoit une représentation diverse et variée de la magistrature avec un nombre limité de membres (huit) égal entre juges et procureurs. Cependant, le nombre total de membres est toujours pair. Ce problème pourrait être facilement résolu en ajoutant un membre non professionnel (ou trois, voir ci-dessous).

20. Plus important et plus problématique est le fait que l'article 4(5) du projet de loi établit comme « principe » que la composition du Conseil « doit comprendre au moins quatre membres de chaque peuple constitutif et deux membres qui sont les Autres ». La codification d'un tel « principe » risque de renforcer l'approche ethnique au lieu de la supprimer progressivement. La

⁷ Paragraphe 18 de l'avis précédent.

⁸ Informations fournies par plusieurs interlocuteurs lors des réunions en ligne.

⁹ Paragraphes 25-26 et 36 de l'avis précédent.

¹⁰ Paragraphes 33-35 de l'avis précédent.

Commission de Venise souhaite préciser que « supprimer progressivement » signifie que l'objectif ultime devrait être que l'ethnicité ne soit plus un facteur pertinent dans la nomination des membres du HJPC (ou de tout autre poste judiciaire). Toutefois, compte tenu des spécificités de la Bosnie-Herzégovine, une phase transitoire spécifique avec une « clause de temporisation » pourrait être envisagée. Dans leurs commentaires du 5 mars 2025, les autorités nationales ont exprimé leur désaccord avec l'approche de la Commission et ont insisté sur la nécessité de maintenir une forme de représentation proportionnelle des peuples constitutifs au sein du HJPC. En particulier, les autorités font référence au fait que 97 % des citoyens de Bosnie-Herzégovine s'identifient comme membres des peuples constitutifs et que le HJPC devrait donc suivre cette représentation proportionnelle, qui ne peut se faire « naturellement », sans l'établissement d'un quota minimum. Les autorités démontrent cette affirmation en fournissant l'exemple de la Cour suprême de Bosnie-Herzégovine, qui est composée de 44 juges, dont 28 sont des Bosniaques, 10 des Serbes, 4 des Croates et 2 des autres, alors que, selon le dernier recensement de 2013, la Fédération de Bosnie-Herzégovine est composée de 70 % de Bosniaques, 22,4 % de Croates, 2,6 % de Serbes et environ 4,6 % d'autres. Par conséquent, selon les autorités, une nette disproportion apparaît. De même, si l'on considère la composition ethnique actuelle du HJPC, sur 27 postes de direction, 20 sont occupés par des Bosniaques, 5 par des Serbes et 2 par des Croates.

21. En outre, l'article 5, paragraphe 9, du projet de loi prévoit une procédure de tirage au sort qui sera réglementée par le Livre de règles afin de garantir la représentation des sexes et des ethnies. La Commission n'a pas pu comprendre comment la procédure de tirage au sort fonctionnerait, ni lors de la visite en ligne, ni à travers les observations écrites fournies par plusieurs interlocuteurs. Par conséquent, la Commission de Venise n'est pas en mesure d'approuver cette méthode de sélection et recommande de clarifier cette procédure. En outre, si une telle procédure de tirage au sort devait être maintenue, la loi devrait prévoir qu'elle soit menée de manière transparente, avec la possibilité d'un contrôle par le public.

Membres laïcs

22. La Commission de Venise a recommandé d'ouvrir l'adhésion des laïcs à d'autres professionnels du droit, et d'envisager également l'adhésion de professionnels non-juristes, ainsi que d'augmenter de manière significative le nombre de membres laïcs¹¹.

23. Cette recommandation a été partiellement suivie puisque l'article 5, paragraphe 8, ouvre l'adhésion des membres non professionnels à d'autres professionnels juridiques et non juridiques, et les paragraphes 4 à 7 ont fait passer le nombre de membres non professionnels de deux à quatre. Toutefois, cette augmentation ne peut être considérée comme significative et la Commission de Venise recommande de porter à au moins sept le nombre de membres non professionnels du HJPC, qui pourraient alors raisonnablement jouer leur rôle de contrepoids au risque de corporatisme au sein du HJPC, contre huit juges ou procureurs dans chaque département. Le choix d'un nombre impair de membres non professionnels résoudrait également la question de l'égalité générale du nombre de membres du Conseil afin d'éviter une égalité des voix, comme indiqué ci-dessus. Dans leurs observations du 5 mars 2025, les autorités nationales ont relevé une contradiction entre la proposition de la Commission d'augmenter le nombre de membres non professionnels et la préférence exprimée dans l'avis précédent pour un Conseil « qui allie diversité et représentation variée avec un nombre limité de membres »¹². Toutefois, la Commission tient à souligner que le nombre de membres n'était qu'un facteur (et le moins important) pris en compte pour choisir entre deux modèles proposés. La pertinence d'une représentation diverse et variée est d'autant plus essentielle et la nécessité d'augmenter significativement le nombre de membres non professionnels a déjà été soulignée dans l'avis

¹¹ Paragraphes 40-41 de l'avis précédent.

¹² Paragraphe 33 de l'avis précédent.

précédent. En outre, les autorités pourraient également opter pour une réduction du nombre de membres judiciaires et de procureurs.

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

24. La Commission de Venise a recommandé d'ajouter un critère d'inéligibilité explicite excluant les personnes condamnées pour des actes criminels d'une certaine nature ou gravité.¹³ Cette recommandation a été partiellement suivie puisque l'article 6, paragraphe 6, du projet de loi prévoit un tel critère d'inéligibilité sans nuancer la gravité de l'acte et, ce qui est plus problématique, en incluant des personnes qui ne sont pas encore condamnées mais qui font simplement l'objet d'une procédure pénale, ce qui porterait atteinte à la présomption d'innocence.

b. Modalités d'élection des membres du HJPC

25. En ce qui concerne l'élection des juges et des procureurs, la Commission de Venise a suggéré de réduire le nombre de juges ou de procureurs membres du comité électoral et d'exclure tous les membres de ce comité de la décision sur l'objection qui devrait être prise par le département concerné. La Commission a également jugé plus approprié de porter à huit jours le délai de dépôt de l'objection auprès du comité électoral¹⁴.

26. La recommandation a été partiellement suivie, puisque l'article 11 du projet de loi a réduit à trois le nombre de membres du comité électoral (un juge, un procureur, un membre non professionnel) et que l'article 16 a porté à huit le nombre de jours pour déposer l'objection. Toutefois, la décision sur l'objection n'est pas attribuée au département respectif des juges ou des procureurs, et les membres du comité électoral ne se refusent que si l'objection porte sur leur conduite. La Commission recommande que les membres de la commission électorale se refusent toujours, car l'objet de la contestation (c'est-à-dire les irrégularités de procédure) concerne par définition la commission électorale (ses décisions et son travail).

27. En ce qui concerne l'élection des membres laïcs, la Commission de Venise a recommandé de prévoir un appel public avant la nomination des membres laïcs et d'élaborer des critères d'éligibilité et des procédures pour leur élection¹⁵. Cette recommandation a été partiellement suivie puisque l'article 18, paragraphe 1, du projet de loi renvoie à l'article 9, paragraphe 1, concernant l'appel public, les articles 5, paragraphes 4, à 7, 8, paragraphe 2, et 18 du projet de loi établissent les procédures pour l'élection des membres non professionnels, et l'article 6, paragraphes 5 et 6 prévoit des critères d'inéligibilité. Cependant, l'article 5, paragraphe 8, du projet de loi prévoit des critères d'éligibilité trop vagues, notamment pour la sélection des candidats à élire par le parlement.

28. La Commission a également recommandé que le contrôle parlementaire soit exercé sur la nomination du membre par le Conseil des ministres et que le membre laïc choisi par le parlement soit élu à la majorité qualifiée avec un mécanisme antiblocage¹⁶. Dans leurs commentaires du 5 mars 2025, les autorités nationales ont exprimé leur désaccord avec le fait que l'autorité exécutive n'aurait qu'un seul représentant et ont souligné le fait que la Bosnie-Herzégovine est le pays d'Europe qui compte le moins de représentants des autorités exécutives et législatives. La Commission souhaite souligner que, d'une part, l'augmentation recommandée du nombre de membres non professionnels peut se faire par voie d'élection parlementaire et que, d'autre part, l'influence du pouvoir exécutif sur l'organe chargé de l'indépendance du pouvoir judiciaire devrait être évitée dans la mesure du possible.

¹³ Paragraphe 46 de l'avis précédent.

¹⁴ Paragraphe 50 de l'avis précédent.

¹⁵ Paragraphe 52 de l'avis précédent.

¹⁶ Paragraphe 54 de l'avis précédent.

29. Cette recommandation a été partiellement suivie dans la mesure où l'article 5, paragraphe 5, prévoit une majorité qualifiée (deux tiers) pour l'élection d'un membre non professionnel. Toutefois, aucun mécanisme efficace de résolution des blocages n'est prévu dans la loi elle-même (comme par exemple l'attribution de la décision à un organe tiers neutre). La référence dans la note explicative au Livre des règles du HJPC ne suffit pas à cet égard. La Commission considère également qu'il serait plus approprié de simplifier le processus en exigeant uniquement le vote de la Chambre des représentants, au lieu des deux chambres, sur proposition d'une commission parlementaire (l'article 18, paragraphe 1, devrait être modifié en conséquence).

30. En outre, le contrôle parlementaire n'est pas clairement prévu pour la nomination par le Conseil des ministres. Au cours des réunions en ligne, il a été expliqué qu'il était possible pour le Parlement de demander un vote sur la nomination proposée par le gouvernement.

31. En outre, compte tenu de la recommandation de d'augmenter de trois le nombre de membres non professionnels, la Commission suggère d'envisager la nomination par d'autres organes/entités neutres.

c. Mandat et statut des membres du HJPC

Durée du mandat (Cessation, révocation et suspension des membres du HJPC)

32. L'avis précédent recommandait de réviser la clause de réflexion après la fin du mandat de la HJPC, car elle était jugée excessive dans la mesure où elle s'appliquait aux postes vacants dans les juridictions inférieures¹⁷. Cette recommandation n'a pas été suivie, car l'article 24, paragraphe 1, du projet de loi fait toujours référence à « un poste vacant dans le système judiciaire » sans faire de distinction entre les juridictions inférieures et les postes judiciaires plus élevés.

33. L'article 29, paragraphe 1, points g) et l), du projet de loi ajoute le décès d'un membre aux causes de cessation de mandat, comme recommandé¹⁸. Le projet de loi contient également, comme recommandé, un renvoi aux situations mentionnées dans la disposition relative à la révocation.

34. Le texte de l'article 29, paragraphe 1, points b) à h), du projet de loi stipule qu'il est mis fin au mandat d'un membre du Conseil si des mesures disciplinaires ont été imposées « en vertu desquelles il a été élu au Conseil ». La note explicative renvoie en outre à l'article 25, paragraphe 4, qui dispose que la révocation ne peut résulter que d'une faute d'une gravité telle qu'elle a entraîné « une atteinte grave à la réputation du Conseil ou du pouvoir judiciaire ». La recommandation visant à préciser qu'il ne peut être mis fin au mandat des membres du Conseil qu'à la suite d'une mesure disciplinaire d'une certaine gravité et lorsque la responsabilité disciplinaire résulte du travail effectué en tant que membre du Conseil peut être considérée comme satisfaite¹⁹.

35. Dans l'avis précédent, la Commission a recommandé de préciser que le mandat des membres du HJPC ne peut prendre fin à la suite d'infractions pénales que si ces dernières sont d'une certaine gravité²⁰. L'article 29, paragraphe 1, point f), du projet de loi révisé stipule désormais qu'il est mis fin au mandat d'un membre du Conseil si celui-ci a fait l'objet d'une « condamnation pénale définitive qui le rend indigne de continuer à exercer ses fonctions ». Cette recommandation a été partiellement suivie car la notion d'« indignité » n'est pas claire et il serait préférable de se référer à un seuil de gravité. La Commission note également que l'article 29, paragraphe 1, point g), renvoie à l'article 25, paragraphe 3, point c), qui n'existe pas.

¹⁷ Paragraphe 57 de l'avis précédent.

¹⁸ Paragraphe 58 de l'avis précédent.

¹⁹ Paragraphe 59 de l'avis précédent.

²⁰ Paragraphe 60 de l'avis précédent.

36. La recommandation de clarifier les termes « porte gravement atteinte à la réputation du Conseil »²¹ n'a pas été suivie. En effet, l'article 25, paragraphe 4, du projet de loi utilise toujours cette notion pour la révocation d'un membre du HJPC, et la note explicative n'apporte aucune clarification.

37. L'avis précédent recommandait qu'une incompatibilité ne soit pas un motif de révocation si le membre renonce à l'autre fonction qui a donné lieu à l'incompatibilité²². Ce point n'a pas été abordé dans le projet de loi, mais il pourrait être simplement clarifié dans la note explicative. La Commission note positivement que la révocation automatique n'est plus prescrite.

38. La recommandation visant à préciser que la disposition relative aux fonctions incompatibles devrait contenir une interdiction d'être membre de toute organisation discriminatoire, qui devrait également s'appliquer aux membres du secrétariat du Conseil²³, a été partiellement suivie puisque l'article 31, paragraphe 2, du projet de loi mentionne désormais l'interdiction d'être membre de toute organisation discriminatoire, mais l'applicabilité de cette disposition au secrétariat du Conseil n'est pas abordée.

39. La Commission de Venise prend note des raisons fournies dans la note explicative concernant l'importance de maintenir des délais fixes pour l'applicabilité des dispositions relatives à l'éloignement²⁴.

40. La Commission de Venise accepte que l'article 26, paragraphes 3 et 4, du projet de loi stipule que le comité d'enquête et le comité disciplinaire sont composés de juges et de procureurs qui ne sont pas membres du Conseil²⁵.

41. L'avis précédent recommandait de préciser que le membre du HJPC concerné par des allégations de mauvaise conduite est autorisé à consulter le dossier le concernant et à formuler des observations à son sujet²⁶. L'article 27, paragraphe 3, du projet de loi permet au membre du Conseil de soumettre des informations et des preuves concernant « les faits liés à la faute » et l'article 28, paragraphe 3, de « faire une déclaration sur les allégations contenues dans le rapport ». Toutefois, la recommandation n'est que partiellement suivie car les dispositions ne précisent toujours pas que le membre du HJPC a le droit d'examiner les preuves retenues contre lui.

42. La recommandation de prévoir un contrôle juridictionnel de la décision de suspension d'un membre du Conseil²⁷ n'a pas été suivie car l'article 30 du projet de loi ne le prévoit pas. Les raisons pour lesquelles cette recommandation n'a pas été suivie, avancées dans la note explicative (maintien des droits et du salaire), ne sont pas convaincantes en raison de l'atteinte à la réputation résultant d'une telle suspension.

Conflit d'intérêts

43. La Commission de Venise se félicite de la nouvelle formulation de l'article 32, paragraphe 1, du projet de loi conformément à sa recommandation (il se lit désormais « peut raisonnablement influencer »)²⁸, ainsi que de l'article 32, paragraphe 7, qui précise qu'en cas de doute, le membre du Conseil peut demander l'avis du HJPC sur l'existence d'un conflit. La note explicative explique

²¹ Paragraphe 62 de l'avis précédent.

²² Paragraphe 63 de l'avis précédent.

²³ Paragraphe 63 de l'avis précédent.

²⁴ Paragraphe 64 de l'avis précédent.

²⁵ Voir le paragraphe 65 de l'avis précédent.

²⁶ Paragraphe 65 de l'avis précédent.

²⁷ Paragraphe 65 de l'avis précédent.

²⁸ Paragraphes 66 et 167 de l'avis précédent.

pourquoi le paragraphe 4 fait toujours référence au règlement intérieur et la Commission accepte cette explication.

Président et vice-présidents du HJPC

44. La Commission de Venise a recommandé que le président et le vice-président du Conseil ne soient pas choisis en fonction de critères ethniques et que ces postes soient ouverts à tous les membres du HJPC²⁹. Cette recommandation est partiellement suivie car le poste de président est désormais ouvert à tous les membres (mais la note explicative devrait préciser que le règlement intérieur ne devrait pas exclure certains membres), tandis que les vice-présidents doivent toujours être un juge et un procureur (article 36). La note explicative devrait préciser pourquoi il est important de maintenir cette disposition. En outre, l'adoption de l'approche ethnique est maintenue à l'article 34, paragraphe 2, qui fait référence à l'article 4, paragraphe 5, et devrait être supprimée.

Fonctions des membres du HJPC

45. L'article 43, paragraphe 2, du projet de loi précise que le président, les deux vice-présidents, deux membres juges et deux membres procureurs « travaillent au Conseil à temps plein ». La recommandation a été suivie³⁰.

46. En ce qui concerne la recommandation de reconsidérer la prérogative de l'exécutif sur la rémunération des membres à temps partiel³¹, la note explicative considère que la solution trouvée reflète une approche équilibrée étant donné que l'article 45, paragraphe 3, du projet de loi fait référence au Conseil des Ministres « sur proposition du Conseil ». La Commission de Venise accepte cette explication.

Immunité fonctionnelle des membres de l'HJPC

47. L'article 46 a été modifié pour répondre à la recommandation de l'avis précédent de développer davantage le concept d'« immunité »³². Le texte actuel n'exclut toujours pas la responsabilité disciplinaire pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions des membres du HJPC, mais il inclut la responsabilité pénale. La recommandation n'est que partiellement suivie, surtout si l'on considère que la formulation de l'article 46, paragraphe 2 (« conformément à la loi ») devrait être clarifiée, au moins dans la note explicative. Seules les fautes commises intentionnellement, avec un abus délibéré ou, sans doute, avec une négligence répétée ou grave devraient donner lieu à des sanctions disciplinaires, à une responsabilité pénale ou à une responsabilité civile.

48. En outre, l'immunité fonctionnelle devrait être explicitement étendue aux membres du personnel du HJPC et du Bureau du conseil de discipline (ODC), ainsi qu'aux experts internationaux engagés par le Conseil ou détachés par des gouvernements étrangers, comme c'est déjà le cas dans la loi sur le HJPC actuellement en vigueur.

Droit d'abstention

49. L'article 48, paragraphe 2, ne suit pas la recommandation de reconsidérer le droit de s'abstenir³³ et la Commission de Venise accepte l'explication fournie dans la note explicative, qui fait référence aux évaluations nationales précédentes (examen par les pairs). Toutefois, les conséquences de l'abstention ne sont toujours pas claires et la Commission note que le vote

²⁹ Paragraphe 68 de l'avis précédent.

³⁰ Paragraphe 70 de l'avis précédent.

³¹ Paragraphe 70 de l'avis précédent.

³² Paragraphe 71 de l'avis précédent.

³³ Paragraphe 73 de l'avis précédent.

obligatoire est désormais étendu aux membres d'autres organes, tels que les organes disciplinaires et les comités d'évaluation des performances

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

50. La Commission a recommandé de répartir la liste des compétences figurant dans le projet de loi entre les formations et organes respectifs du Conseil³⁴. L'article 54, paragraphes 2 et 3, du projet de loi vise à répondre à cette recommandation en établissant explicitement que certaines compétences en ce qui concerne les juges (ou les procureurs) sont exercées par le département judiciaire (ou le département des poursuites). Cependant, les autres compétences pourraient être réparties plus clairement entre la plénière et les autres formations (organes disciplinaires, comités d'évaluation des performances et service des déclarations de patrimoine).

51. L'expression « toute question » a été supprimée dans le projet de loi et le libellé de l'article 49, paragraphe 2, précise suffisamment que la plénière n'est pas compétente pour réexaminer une décision prise par un département³⁵.

52. Concernant la recommandation de réattribuer la compétence de décider des « objections dans les procédures de nomination des juges et des procureurs » (voir l'article 54, paragraphe 1, point c)) à un tribunal, par exemple la Cour de Bosnie-Herzégovine, la Commission considère que le contrôle juridictionnel prévu par l'article 80 est suffisant, dans la mesure où il évalue la conformité avec la loi et le respect des règles de procédure pour la prise de décision³⁶.

a. Méthodes de travail du HJPC

53. La recommandation visant à garantir que les membres non professionnels puissent influencer le vote en plénière a été partiellement suivie³⁷, étant donné que l'article 49, paragraphe 3, inclut tous les membres dans le quorum, sans seuil minimum de juges ou de procureurs, ce qui accroît l'influence potentielle des membres non professionnels (qui reste très faible, puisqu'ils représentent 20 %). En outre, le seuil minimum de juges et de procureurs requis pour le vote à la majorité a été réduit afin de limiter considérablement le risque de mise en minorité (toujours possible lorsque les 20 membres sont présents) tout en permettant une certaine influence des membres non professionnels (bien qu'elle soit limitée et potentiellement exclue). Il serait toutefois souhaitable d'inclure un minimum d'un ou deux membres non professionnels dans le vote majoritaire, en fonction du nombre de membres présents. Par exemple, un membre non professionnel lorsqu'il y a entre 15 et 17 membres présents et deux membres non professionnels lorsqu'il y en a plus de 18. De même, pour les départements, ce seuil pourrait être adapté avec un membre laïc pour neuf ou dix membres présents, et deux membres laïcs lorsqu'il y a 11 membres présents ou plus.

54. La recommandation adressée à d'indiquer explicitement que l'accès du Conseil à l'information (et l'obligation pour les tiers de fournir des informations) ne s'étend pas aux documents et dossiers relatifs à des affaires judiciaires en cours n'a pas été suivie³⁸. La note explicative affirme que cette recommandation n'a pas été respectée parce que la loi limite déjà le pouvoir du Conseil « dans la mesure nécessaire à l'exercice de ses compétences » (article 56, paragraphe 2). La Commission de Venise considère que l'expression utilisée dans le projet de loi n'exclut absolument pas la possibilité que le Conseil juge nécessaire à l'exercice de ses compétences d'avoir accès à ces documents.

³⁴ Paragraphe 74 de l'avis précédent.

³⁵ Paragraphe 74 de l'avis précédent.

³⁶ Paragraphe 76 de l'avis précédent.

³⁷ Paragraphe 79 de l'avis précédent.

³⁸ Paragraphe 80 de l'avis précédent.

b. Questions opérationnelles et financières

55. La recommandation visant à préciser quand le directeur et le directeur adjoint peuvent être licenciés³⁹ a été partiellement suivie. L'article 59, paragraphe 4, du projet de loi fait référence à la loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine. Toutefois, la disposition ne se limite pas à des cas spécifiques de mauvaise conduite.

56. En ce qui concerne la recommandation relative à l'autonomie budgétaire du Conseil⁴⁰, le projet de loi actuel n'aborde pas cette question, qui est pourtant très importante, et la note explicative n'apporte pas d'éclaircissement à cet égard. La Commission de Venise réitère sa recommandation.

C. Nomination et sécurité des juges et des procureurs

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

57. L'article 73 du projet de loi ne suit pas la recommandation de se référer à une représentation générale des peuples, conformément à la Constitution⁴¹, et, au contraire, il introduit le concept de représentation proportionnelle des peuples constitutifs et autres, ce qui va dans la direction opposée. La Commission rappelle que les nominations doivent être principalement fondées sur le mérite et considère que le facteur ethnique ne peut être pris en compte qu'exceptionnellement, en cas de mérite égal entre les candidats, à la lumière du principe général mentionné ci-dessus. La même considération s'applique à l'article 93, paragraphe 2, point d), et à l'article 105, paragraphe 2, du projet de loi concernant le classement et la nomination des candidats au concours interne ou externe⁴².

58. Les recommandations relatives aux critères de nomination des cours constitutionnelles des entités ont été suivies par le projet d'article 133⁴³.

59. L'article 135, paragraphe 1, point e), du projet de loi n'a pas suivi la recommandation de limiter l'inéligibilité des juges non professionnels à la condamnation d'infractions pénales d'une certaine gravité (à l'exclusion, par exemple, des infractions au code de la route)⁴⁴ et la note explicative ne fournit aucune explication.

2. Évaluation des juges et des procureurs

60. L'article 148 du projet de loi ne précise pas comment interpréter les critères d'évaluation de l'aptitude au travail et des connaissances professionnelles des juges et des procureurs, comme le recommandait l'avis précédent⁴⁵. La note explicative explique que le livre des règles donnerait ces détails qui sont trop spécifiques pour le projet de loi. Cependant, la Commission de Venise estime qu'il est important que le projet de loi précise à cet égard que l'utilisation de statistiques et de données numériques sur les affaires ne devrait être appliquée. De même, les juges et les procureurs ne devraient pas être pénalisés pour avoir exercé raisonnablement leur pouvoir discrétionnaire en matière judiciaire et de poursuite.

61. L'article 151, paragraphe 1, point c) du projet de loi suit la recommandation de limiter les sources d'information dans l'évaluation des performances aux documents pertinents⁴⁶.

³⁹ Paragraphe 88 de l'avis précédent.

⁴⁰ Paragraphe 91 de l'avis précédent.

⁴¹ Paragraphe 97 de l'avis précédent.

⁴² Paragraphes 99 et 103 de l'avis précédent.

⁴³ Paragraphe 103 de l'avis précédent.

⁴⁴ Paragraphe 103 de l'avis précédent.

⁴⁵ Paragraphe 108 de l'avis précédent.

⁴⁶ Paragraphe 109 de l'avis précédent.

3. Déclarations de patrimoine par les juges et les procureurs

62. L'article 173, paragraphe 2, point e) du projet de loi suit la recommandation de limiter la déclaration de patrimoine à certains véhicules (« soumis à immatriculation », ce qui exclut les bicyclettes et autres véhicules similaires)⁴⁷.

63. L'article 173, paragraphe 10 ne suit pas la recommandation de prévoir explicitement que le fait de ne pas soumettre les informations nécessaires sur les personnes pour lesquelles le juge ou le procureur est tenu de soumettre la déclaration sera considéré comme une infraction disciplinaire, à moins que le titulaire de la fonction judiciaire ne soit en mesure de donner une explication satisfaisante de son incapacité à fournir les informations⁴⁸. Il convient d'établir un lien explicite avec les articles 194, paragraphe 1, point o), point p), et 195, paragraphe 1, point k), point l), du projet de loi, qui définissent une infraction disciplinaire susceptible d'être appliquée en l'espèce. La note explicative est également muette à ce sujet⁴⁹.

64. Quant à la recommandation d'étendre la liste des données relatives à la déclaration de patrimoine qui ne doivent pas être rendues publiques, afin de garantir le respect de la vie privée et la protection des données⁵⁰, la Commission de Venise prend note de la décision⁵¹ de l'Agence bosniaque de protection des données constatant que les dispositions de la loi actuelle sur la transparence des déclarations de patrimoine, qui sont identiques dans le projet de loi faisant l'objet du présent avis (notamment l'article 174), sont conformes à la loi sur la protection des données à caractère personnel (2006, modifiée en 2011). Parallèlement, la Commission de Venise rappelle l'importance de veiller à ce que la législation nationale sur la protection des données soit harmonisée avec la Convention 108+⁵². À cet égard, la Commission souligne que l'article 179 du projet de loi devrait également préciser quelle est l'autorité chargée de superviser le traitement des données par le service de déclaration des avoirs et les dispositions relatives à l'accès du public aux données⁵³. En outre, la Commission de Venise recommande que les informations visées à l'article 174, paragraphe 2, points e) soient mises à la disposition du public sur demande individuelle, à condition que les noms et prénoms des mineurs, les numéros d'identité nationaux et les adresses de résidence des personnes concernées soient rendus anonymes⁵⁴. Plus généralement, la Commission de Venise recommande d'assurer l'harmonisation de cette disposition avec la loi sur la liberté d'accès à l'information au niveau institutionnel en Bosnie-Herzégovine (2023), à condition que cela soit conforme à la Convention de Tromsø⁵⁵.

65. L'article 176, paragraphe 6, suit la recommandation de l'avis précédent de réintroduire la phrase « Les ressources nécessaires à l'accès aux documents commerciaux sont assurées par le budget du Conseil supérieur de la des juges et des procureurs »⁵⁶.

⁴⁷ Paragraphe 112 de l'avis précédent.

⁴⁸ Paragraphe 114 de l'avis précédent.

⁴⁹ Notez également, GRECO, [4e cycle d'évaluation](#), Bosnie-Herzégovine, paragraphe 120, recommandation xiii, « (i) mettre au point un système efficace d'examen des déclarations financières annuelles, prévoyant des moyens humains et matériels adaptés, des voies de coopération avec les autorités pertinentes et des *sanctions appropriées en cas de non-respect des règles ou de fausse déclaration* » [italique ajouté].

⁵⁰ Paragraphe 115 de l'avis précédent.

⁵¹ Agence de protection des données, décision du 10 janvier 2025.

⁵² Conseil de l'Europe, Convention 108+, Elsinore, 18 mai 2018.

⁵³ Article 15, Convention 108+, Elsinore, 18 mai 2018.

⁵⁴ Notez également, GRECO, [4e cycle d'évaluation](#), Bosnie-Herzégovine, paragraphe 120, recommandation xiii, « ii) envisager de permettre la publication des informations financières et un accès facile à celles-ci, dans le respect de la vie privée et de la sécurité des juges, des procureurs et de leurs parents proches ».

⁵⁵ Conseil de l'Europe, [Convention sur l'accès aux documents publics](#) (STCE n° 205), Tromsø, 18 juin 2009.

⁵⁶ Paragraphe 118 de l'avis précédent.

66. L'article 181 du projet de loi n'a pas été modifié pour assurer l'indépendance fonctionnelle des experts engagés dans le mécanisme de contrôle externe des procédures de déclaration de patrimoine, comme l'a recommandé la Commission de Venise⁵⁷. La note explicative ne fournit aucune explication à cet égard, et la Commission réitère donc sa recommandation.

4. Transferts et congés

67. L'article 159 du projet de loi suit la recommandation de l'avis précédent concernant le transfert sans consentement⁵⁸.

68. Les articles 161 et 162 du projet de loi n'élargissent pas le pouvoir de décision des présidents de tribunaux pour couvrir davantage de situations, comme le suggérait le précédent avis⁵⁹, et la note explicative ne fournit aucune justification. La Commission considère que les autorités nationales sont les mieux placées pour évaluer s'il convient de prendre en considération cette suggestion de nature pratique.

5. Statut : sécurité foncière, immunité et incompatibilités

69. La Commission de Venise rappelle sa recommandation selon laquelle la question de l'immunité devrait être réglée soit dans le (projet de) loi sur le HJPC, soit dans le (projet de) loi sur les tribunaux⁶⁰.

D. Responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs

70. Dans l'avis précédent, la Commission de Venise a recommandé de réglementer également la responsabilité disciplinaire des membres du Conseil, y compris des membres non professionnels, en prévoyant des mesures et des procédures spécifiques⁶¹.

71. L'article 25 du projet de loi fournit une liste de fautes commises par les membres du Conseil qui peuvent être sanctionnées par un blâme public ou la révocation. En outre, si le membre est également juge ou procureur et que la faute correspond à une infraction disciplinaire, le régime disciplinaire s'applique. Les articles suivants décrivent les procédures régissant l'ouverture, l'enquête et la décision sur l'allégation de mauvaise conduite d'un membre.

72. La Commission se félicite de l'introduction d'un régime spécifique de fautes qui s'applique à tous les membres du HJPC ; toutefois, il semble y avoir une différence de traitement entre les membres non professionnels, pour lesquels seul ce régime spécifique s'applique, et les juges et procureurs, pour lesquels le régime général de responsabilité disciplinaire s'applique également lorsque l'une des fautes correspond à une infraction disciplinaire (articles 193-195). Cette différence de traitement n'est pas justifiée et le chevauchement entre les deux régimes est source de confusion. Les membres du HJPC, en leur qualité de membres du HJPC, devraient tous être soumis au même régime, qui devrait être différent de celui qui s'applique aux juges et aux procureurs. Si un membre du HJPC est également juge ou procureur, il sera soumis au régime qui s'applique aux juges et aux procureurs lorsqu'il agit dans le cadre de cette fonction spécifique. Le fait qu'il soit également membre du HJPC ne serait pas pertinent à cet égard. La recommandation n'est donc que partiellement suivie.

⁵⁷ Paragraphe 119 de l'avis précédent.

⁵⁸ Paragraphes 121-122 de l'avis précédent.

⁵⁹ Paragraphe 123 de l'avis précédent.

⁶⁰ Voir Commission de Venise, Bosnie-Herzégovine, [CDL-AD\(2023\)003](#), Avis sur le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine, paragraphe 23, « Il semble que le projet de loi contienne certaines dispositions qui recourent les dispositions de cette autre législation (par exemple, les règles relatives à l'immunité des juges sont définies à la fois dans le projet de loi et dans la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature) ».

⁶¹ Paragraphe 131 de l'avis précédent, qui fait également référence à des avis antérieurs.

1. Structure institutionnelle

73. L'avis précédent recommandait que la participation des membres du HJPC à la sélection et à la révocation du conseil disciplinaire principal et d'autres employés soit réexaminée⁶², tandis que les articles 186 et 187 du projet de loi maintenaient ces dispositions. La note explicative fait référence à la loi sur la fonction publique dans l'institution de Bosnie-Herzégovine et affirme que la réduction du nombre de membres du HJPC dans les groupes d'experts exclut tout conflit d'intérêts. La Commission de Venise prend donc acte du fait que le législateur a considéré maintenir les dispositions.

74. L'avis précédent recommandait de ne pas exclure les membres non professionnels de la participation aux groupes disciplinaires contre les juges et les procureurs⁶³, et l'article 190 du projet de loi a suivi cette recommandation.

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

75. L'article 193, paragraphe 1, du projet de loi suit la recommandation de qualifier la négligence en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire, comme recommandé⁶⁴.

76. La recommandation d'établir des règles pour l'application de sanctions plus légères à des violations moins importantes⁶⁵ n'a pas été suivie (articles 193, 194 et 195 du projet de loi). Les dispositions en question ne suivent pas un ordre de gravité spécifique, les sanctions ne sont ni graduelles ni liées à des infractions spécifiques. La note explicative fait référence aux principes de détermination des mesures disciplinaires énoncés à l'article 198 et à la nécessité de permettre l'individualisation de la mesure. Si la Commission de Venise reconnaît que l'individualisation de la mesure est nécessaire et qu'elle doit se faire selon des principes spécifiques sans rendre le texte de la loi trop rigide, les éléments actuels fournis par la loi laissent une marge d'appréciation qui est excessivement large et qui devrait être ajustée. À cet égard, la Commission rappelle que des dispositions vagues peuvent facilement conduire à une interprétation trop large et à des abus, ce qui est dangereux pour l'indépendance des juges⁶⁶, et recommande de publier régulièrement les décisions disciplinaires afin de clarifier l'interprétation des dispositions légales⁶⁷ et de fournir des spécifications supplémentaires dans le livre des règles sur la responsabilité disciplinaire qui devraient soutenir l'exercice d'équilibre entre la gravité de l'infraction et ses conséquences, d'une part, et la qualité et le montant de la sanction, d'autre part⁶⁸. En outre, la Commission note que le CCJE a récemment estimé qu'une réduction de salaire en tant que sanction disciplinaire est découragée⁶⁹.

77. L'article 194, paragraphe 1, point c), suit la recommandation de n'encourir une infraction disciplinaire que lorsque le titulaire d'une fonction judiciaire ne résout pas ou ne gère pas le conflit d'intérêts⁷⁰.

⁶² Paragraphe 134 de l'avis précédent.

⁶³ Paragraphe 135 de l'avis précédent.

⁶⁴ Paragraphe 138 de l'avis précédent.

⁶⁵ Paragraphe 140 de l'avis précédent.

⁶⁶ CCJE, *Avis n° 27 (2024) sur la responsabilité disciplinaire des juges*, 6 décembre 2024, paragraphe 27. Voir aussi, Commission de Venise, Bulgarie, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Code de conduite éthique des procureurs et enquêteurs, [CDL-AD\(2024\)005](#), paragraphe 17 ; République du Kazakhstan, Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire, [CDL-AD\(2016\)013](#), paragraphes 24-27 ; [CDL-AD\(2018\)032](#), paragraphe 78.

⁶⁷ Commission de Venise, *op. cit.* [CDL-AD\(2016\)013](#), paragraphe 27.

⁶⁸ Commission de Venise, République de Moldova, Mémoire *Amicus Curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle, [CDL-AD\(2014\)039](#), paragraphe 72. CCJE, *op. cit.*, paragraphe 40.

⁶⁹ CCJE, *op. cit.* 40.

⁷⁰ Paragraphe 142 de l'avis précédent.

78. Bien que l'article 194, paragraphe 1, points j) et k) du projet de loi ne clarifient pas la signification des dispositions prescrivant l'infraction disciplinaire « permettre à des personnes non autorisées par la loi d'exercer des fonctions judiciaires » et « interférer avec le travail d'un juge ou d'un procureur contrairement à la loi, avec l'intention d'entraver ou d'empêcher leurs activités »⁷¹, la note explicative donne quelques exemples qui peuvent être considérés comme suffisamment illustratifs pour l'interprétation de ces dispositions.

79. Le texte de l'article 194, paragraphe 1, point l), du projet de loi concernant l'infraction disciplinaire liée au fait de commenter des affaires en cours n'a pas été modifié et la note explicative n'y fait pas référence. La Commission réaffirme que cette disposition devrait préciser qu'elle vise à éviter toute ingérence indue dans les affaires en cours⁷², et qu'elle ne s'appliquerait pas aux consultations normales entre pairs sur des questions liées au travail. Il suffirait d'y faire référence dans la note explicative.

80. L'article 194, paragraphe 1, point m), du projet de loi, prescrivant l'infraction disciplinaire « non-respect des livres de règles » n'a pas été reformulé pour exclure une interprétation trop excessive conformément à la recommandation de la Commission de Venise⁷³ et la note explicative ne fait pas de commentaire à ce sujet.

81. En ce qui concerne la recommandation d'éviter la responsabilité disciplinaire pour violation des normes éthiques *en soi*⁷⁴, la Commission se félicite du fait que cette référence générale a été annulée et que peu d'infractions ont été retenues, comme l'explique la note explicative. Toutefois, la Commission note que les notions d'« atteinte à la dignité du juge » (article 194, paragraphe 1, point h)) et de « compromission de la confiance du public » (article 194, paragraphe 1, point i)) sont des concepts vagues qui doivent être définis soit dans la loi elle-même, soit dans le livre des règles sur la responsabilité disciplinaire, ainsi que par la publication des décisions disciplinaires antérieures (qui seraient nombreuses) qui traitent de ces infractions spécifiques. La recommandation est donc partiellement suivie.

82. La recommandation⁷⁵ de revoir et d'amender l'infraction disciplinaire « défaut d'exécution des instructions statutaires d'un procureur superviseur à moins que l'exécution de ces instructions ne constitue en soi une violation de la loi » (article 195, paragraphe 1, point p)) n'a pas été suivie, et la Commission réitère que le projet de loi devrait spécifier que toute instruction spécifique d'un procureur superviseur dans des cas particuliers devrait être motivée, écrite et soumise à l'examen du public. Les instructions de ne pas poursuivre sont interdites.

3. Procédures disciplinaires

83. L'article 203, paragraphe 4, du projet de loi ne suit pas la recommandation de préciser que le Bureau du conseil de discipline (ci-après dénommé « BDC ») n'a pas accès aux dossiers individuels des affaires pendantes au cours des enquêtes disciplinaires⁷⁶. La note explicative ne commente pas ce point spécifique.

84. Les recommandations visant à (i) prévoir que tous les actes d'enquête utiles peuvent (ou devraient) également être effectués à la demande du magistrat inculpé, en application de son droit à la défense, (ii) donner suffisamment de temps pour préparer sa défense, (iii) préciser que

⁷¹ Paragraphes 144 et 145 de l'avis précédent.

⁷² Paragraphe 146 de l'avis précédent.

⁷³ Paragraphe 147 de l'avis précédent.

⁷⁴ Paragraphe 148 de l'avis précédent. Voir à cet égard, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)005](#), *op. cit.* 16-18.

⁷⁵ Paragraphes 150-151 de l'avis précédent.

⁷⁶ Paragraphe 153 de l'avis précédent.

les décisions doivent être motivées⁷⁷, n'ont pas été suivies par les articles 207 et 212 du projet de loi. La note explicative fait référence à l'article 203, paragraphe 6, bien que cela semble sans rapport avec les questions soulevées par la Commission, qui prévoit que « le BDC enquête et vérifie, avec la même diligence, non seulement les faits qui incriminent le juge ou le procureur, mais aussi ceux qui leur profitent ».

85. La Commission de Venise se félicite du nouvel article 207, paragraphes 2 et 3, qui prévoit que le juge ou le procureur doit avoir rapidement accès aux éléments de preuve qui étayent son dossier et doit avoir la possibilité de proposer « des faits et des éléments de preuve qui lui sont favorables ».

86. L'article 199, paragraphe 1, du projet de loi maintient l'interdiction de nomination ou de transfert d'un juge ou d'un procureur ayant fait l'objet d'un blâme pendant un an, une disposition que la Commission avait jugée draconienne⁷⁸, la recommandation n'a donc pas été suivie.

87. La recommandation visant à exclure la possibilité qu'une affaire disciplinaire devienne automatiquement caduque si la responsabilité disciplinaire n'est pas établie dans un délai de deux ans⁷⁹ peut être considérée comme mise en œuvre, étant donné que l'article 201, paragraphe 1, tout en réduisant le délai de clôture de la procédure disciplinaire à un an, prévoit la possibilité de prolonger cette période lorsque cela est justifié. Il pourrait être judicieux de donner la possibilité de prolonger également le délai de six mois pour le rejet de la plainte prévu à l'article 204, paragraphe 4, s'il existe des raisons liées à la complexité de l'évaluation.

88. En ce qui concerne le cas où plusieurs affaires sont portées contre le même juge ou procureur, qui devrait faire l'objet d'une enquête disciplinaire unique (article 203, paragraphe 2, du projet de loi), la recommandation de la Commission de Venise d'inclure la possibilité de donner la priorité aux accusations les plus graves⁸⁰ n'a pas été suivie. La note explicative fait référence à l'absence de distinction entre les infractions mineures et les infractions graves, expliquant que toutes les infractions mineures seront couvertes ensemble. La Commission ne trouve pas cette explication satisfaisante car cette recommandation est cohérente avec celle concernant les articles 193-195 du projet de loi (voir ci-dessus)⁸¹, à savoir suivre un ordre spécifique de gravité et établir des sanctions graduelles.

89. L'article 204, paragraphe 3, point b), a été modifié conformément à la recommandation de la Commission de Venise⁸², car il prévoit désormais que les plaintes anonymes sont rejetées lorsqu'elles sont incompréhensibles ou qu'elles ne reposent pas sur des motifs d'enquête suffisants.

IV. Conclusion

90. Par lettre du 21 novembre 2024, le ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine, M. Davor Bunoza, a demandé à la Commission de Venise un avis de suivi sur le projet de loi relatif Conseil supérieur des juges et des procureurs, qui est une version révisée du projet de loi soumis à la Commission de Venise en mai 2024. Dans le présent avis de suivi, la Commission de Venise se limite à évaluer dans quelle mesure ses recommandations formulées dans l'avis précédent ont été suivies et analyse les nouvelles dispositions qui ont été ajoutées.

91. La Commission de Venise salue les efforts des autorités pour répondre aux recommandations de son précédent avis et note que ce nouveau projet est un pas en avant vers

⁷⁷ Paragraphe 154 de l'avis précédent.

⁷⁸ Paragraphe 155 de l'avis précédent.

⁷⁹ Paragraphe 156 de l'avis précédent.

⁸⁰ Paragraphe 157 de l'avis précédent.

⁸¹ Paragraphe 140 de l'avis précédent.

⁸² Paragraphe 158 de l'avis précédent.

l'alignement sur les normes européennes. Toutefois, la Commission fournit en annexe une liste résumant les recommandations qui doivent encore être prises en compte.

92. En outre, la Commission de Venise souhaite porter à l'attention des autorités certaines de ces recommandations concernant la composition du HJPC.

93. La Commission considère que le nombre total de membres du HJPC devrait être augmenté par l'ajout de trois membres non professionnels, qui équilibreraient mieux les composantes judiciaire et du ministère public (7 sur 23 en plénière, 7 sur 15 au département) ; cela permettrait également d'avoir un nombre impair afin d'éviter les votes à égalité. En ce qui concerne les membres non professionnels nommés par le parlement, un mécanisme antiblocage doit être mis en place si la majorité des deux tiers n'est pas atteinte (c'est-à-dire ne pas réduire le seuil), et le processus devrait être simplifié en ne nécessitant que le vote de la Chambre des représentants.

94. En outre, en ce qui concerne le concept de représentation minimale des différentes ethnies, la Commission souligne que, dans une perspective à long terme, l'objectif ultime devrait être que l'appartenance ethnique ne soit plus un facteur pertinent dans la nomination des membres du HJPC (ou de tout autre poste judiciaire). Toutefois, compte tenu des spécificités de la Bosnie-Herzégovine, une phase transitoire spécifique assortie d'une « clause de caducité » pourrait être envisagée. Toutefois, la disposition prévoyant une procédure de tirage au sort pour garantir la représentation des sexes et des ethnies (article 5, paragraphe 9, du projet de loi) n'est pas claire et ne fournit pas suffisamment d'éléments pour évaluer la méthode de sélection et la pertinence du facteur ethnique. La Commission de Venise considère que le facteur ethnique ne devrait donc être pris en considération qu'à titre exceptionnel et temporaire. De même, dans la nomination des juges et des procureurs, le facteur ethnique ne peut être pris en compte qu'à titre exceptionnel, en cas d'égalité de mérite entre les candidats.

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

Annexe

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS EN SUSPENS CONCERNANT LE PROJET DE LOI SUR LE HAUT CONSEIL DE LA MAGISTRATURE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE

(De plus amples détails sur ces recommandations figurent dans le texte de l'avis).

Remarques générales

- Doter le Conseil supérieur de la magistrature d'un statut constitutionnel et mettre en œuvre le processus global de réforme du système judiciaire en respectant l'ordre approprié des réformes.
- Veiller à ce que toutes les contributions au processus législatif soient prises en compte ou abordées au moins dans l'exposé des motifs.
- En ce qui concerne les dispositions transitoires et de clôture :
 - o mettre en place un système d'échelonnement des mandats, par exemple en organisant les élections des juges et des procureurs à deux moments différents, puis en procédant à la sélection et à la nomination des membres non professionnels ;
 - o préciser, du moins dans la note explicative, que l'article 233, paragraphe 2, ne concerne que les postes devenus vacants avant l'entrée en vigueur du projet de loi ;
 - o prévoir une plus grande flexibilité en ce qui concerne les délais d'adoption des règlements (article 234, paragraphes 1 et 2).

Composition et élections des membres du Conseil supérieur de la magistrature

- Modifier les dispositions relatives à la représentation minimale des différentes ethnies en envisageant une phase transitoire spécifique assortie d'une "clause d'extinction", l'objectif ultime étant que l'ethnicité ne soit plus un facteur pertinent dans la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature (ou de tout autre poste judiciaire).
- Clarifier la procédure prévue à l'article 5, paragraphe 9, pour garantir la représentation des sexes et des ethnies et, si une procédure de tirage au sort doit être maintenue, veiller à ce qu'elle soit appliquée de manière transparente et que le public puisse exercer un contrôle.
- Augmenter de trois le nombre de membres laïcs, ce qui garantirait également un nombre global impair de membres du Conseil supérieur de la magistrature (article 5) et envisager éventuellement la nomination par d'autres organes/entités neutres.
- L'article 6, paragraphe 6, relatif aux critères d'inéligibilité devrait nuancer la gravité du comportement criminel et exclure les personnes qui ne sont pas encore condamnées mais font simplement l'objet d'une procédure pénale.
- Attribuer la décision sur la procédure d'élection d'objection au département respectif des juges ou des procureurs et supprimer la dernière phrase de l'article 16(6) du projet de loi, en veillant à ce que les membres du comité électoral se récuse toujours.
- Définir plus précisément les critères d'éligibilité pour la sélection des membres laïcs élus par le parlement à l'article 5, paragraphe 8.
- Mettre en place un mécanisme anti-blocage si la majorité des deux tiers pour l'élection des membres non professionnels par le parlement n'est pas atteinte et simplifier le processus en ne requérant que le vote de la Chambre des représentants (article 5, paragraphe 5).
- Modifier l'article 24, paragraphe 1, en limitant la clause de réflexion après la fin du mandat du Conseil supérieur de la magistrature à une interdiction de postuler à des postes judiciaires plus élevés.
- Préciser ce que l'on entend par "digne" à l'article 29, paragraphe 1, point f), et faire référence à un seuil de gravité.

- Clarifier la notion de "porter gravement atteinte à la réputation du Conseil" (article 25, paragraphe 4).
- Préciser, au moins dans la note explicative, qu'une incompatibilité ne constitue pas un motif de révocation si le membre renonce à l'autre fonction qui a donné lieu à l'incompatibilité.
- Étendre au secrétariat du Conseil la disposition de l'article 31, paragraphe 2, relative à l'interdiction d'être membre d'une organisation qui pratique la discrimination sur quelque base que ce soit.
- Préciser qu'un membre du Conseil supérieur de la magistrature faisant l'objet d'une enquête pour des allégations de faute a le droit d'examiner les preuves retenues contre lui (articles 27 et 28).
- Prévoir un contrôle juridictionnel de la décision de suspension d'un membre du Conseil (article 30).
- Préciser, au moins dans la note explicative, que le règlement intérieur ne doit pas exclure certains membres de la nomination au poste de président du Conseil supérieur de la magistrature et pourquoi les vice-présidents doivent être un juge et un procureur (article 36).
- L'article 34, paragraphe 2, qui fait référence au facteur ethnique, doit être supprimé.
- Exclure la responsabilité disciplinaire pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions des membres du Conseil supérieur de la magistrature (article 46).
- En ce qui concerne l'immunité, il convient de préciser, au moins dans la note explicative, que seuls les manquements commis intentionnellement, avec un abus délibéré ou, sans doute, avec une négligence répétée ou grave devraient donner lieu à des sanctions disciplinaires, à une responsabilité pénale ou à une responsabilité civile (article 46, paragraphe 2).
- Étendre l'immunité fonctionnelle aux membres du personnel du Conseil supérieur de la magistrature et du Bureau du conseil de discipline, ainsi qu'aux experts internationaux engagés par le Conseil ou détachés par des gouvernements étrangers.
- Clarifier les conséquences de l'abstention (article 48, paragraphe 2).

Mandat du Conseil supérieur de la magistrature (compétences), méthodes de travail et questions financières

- Répartir clairement toutes les compétences entre la plénière et les autres formations (article 54).
- Veiller à ce que le contrôle juridictionnel prévu par l'article 80 évalue la conformité avec la loi et le respect des règles de procédure pour la prise de décision.
- Inclure un minimum d'un ou deux membres laïcs dans le vote majoritaire de la plénière sur proposition des départements, en fonction des membres présents (article 49).
- Indiquer explicitement que l'accès du Conseil supérieur de la magistrature à l'information (et l'obligation pour d'autres de la fournir) ne s'étend pas aux documents et dossiers relatifs à des affaires judiciaires en cours (article 56, paragraphe 2).
- Limiter les cas spécifiques de faute professionnelle pour lesquels le directeur et le directeur adjoint peuvent être démis de leurs fonctions (article 59, paragraphe 4).
- Confier au Conseil le pouvoir d'élaborer son propre budget, qui devrait être soumis directement à l'Assemblée parlementaire.

Nomination et sécurité des juges et des procureurs

- Indiquer explicitement que les nominations doivent être principalement fondées sur le mérite et que le facteur ethnique ne peut être pris en compte qu'à titre exceptionnel, en cas d'égalité de mérite entre les candidats (articles 73, 93(2)(d) et 105(2) du projet de loi).
- Limiter l'inéligibilité des juges non professionnels à la condamnation pour des infractions pénales d'une certaine gravité (article 135, paragraphe 1, point e)).

- Développer davantage l'interprétation des critères d'évaluation de la capacité de travail et des connaissances professionnelles des juges et des procureurs (article 148), en veillant à ce que l'utilisation de statistiques et la production numérique d'affaires soient appliquées en tenant compte de la situation du magistrat dans la pratique et ne pénalisent pas les juges et les procureurs pour l'exercice raisonnable du pouvoir d'appréciation des juges et des procureurs.
- Prévoir explicitement que le fait de ne pas fournir les informations nécessaires sur les personnes pour lesquelles le juge ou le procureur est tenu de présenter la déclaration de patrimoine sera considéré comme une infraction disciplinaire, à moins que le titulaire de la fonction judiciaire ne soit en mesure de fournir une explication satisfaisante pour justifier son incapacité à fournir les informations (article 173, paragraphe 10).
- En ce qui concerne la transparence des déclarations de patrimoine :
 - o Préciser quelle est l'autorité chargée de superviser le traitement des données et les dispositions relatives à l'accès du public aux données, et veiller à ce que la législation nationale sur la protection des données soit harmonisée avec la Convention 108+.
 - o Mettre à la disposition du public les informations visées à l'article 174, paragraphe 2, point e), sur demande individuelle, à condition que les noms et prénoms des mineurs, les numéros d'identité nationaux et les adresses de résidence des personnes concernées soient rendus anonymes.
 - o Assurer l'harmonisation de l'article 174 avec la loi sur la liberté d'accès à l'information au niveau institutionnel en Bosnie-Herzégovine (2023), à condition qu'elle soit conforme à la convention de Tromsø.
- Prévoir l'indépendance fonctionnelle des experts engagés dans le mécanisme de contrôle externe des procédures de déclaration d'actifs (article 181).
- Régler la question de l'immunité soit dans le (projet de) loi sur le Conseil supérieur de la magistrature, soit dans le (projet de) loi sur les tribunaux.

Responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs

- Supprimer l'article 25, paragraphe 2, l'article 193, paragraphe 2, et la phrase "ainsi que les membres du Conseil issus des rangs des juges et des procureurs" à l'article 193, paragraphe 1.
- Fixer des règles pour l'application de sanctions plus légères à des violations de moindre importance (articles 193, 194 et 195), et corréliser les peines à des infractions spécifiques.
- Publier régulièrement les décisions disciplinaires afin de clarifier l'interprétation des dispositions légales et de fournir des précisions supplémentaires dans le livre des règles pour soutenir l'exercice d'équilibre entre la gravité de l'infraction et ses conséquences, d'une part, et la qualité et le montant de la sanction, d'autre part.
- Préciser, au moins dans la note explicative, que l'article 194, paragraphe 1, point l), vise à éviter toute ingérence indue dans des affaires en cours et qu'il ne s'appliquerait pas aux consultations normales entre pairs sur des questions liées au travail.
- Reformuler l'infraction disciplinaire "non-respect des livres de règles" afin d'exclure une marge d'interprétation trop importante (article 194, paragraphe 1, point m)).
- Définir les notions d'"atteinte à la dignité du juge" (article 194, paragraphe 1, point h)) et de "compromettre la confiance du public" (article 194, paragraphe 1, point i)), soit dans la loi elle-même, soit dans le livre des règles.
- Indiquer explicitement que toute instruction spécifique d'un procureur superviseur dans des cas particuliers doit être motivée, écrite et soumise à l'examen du public (article 195, paragraphe 1, point p)). Les instructions de ne pas poursuivre devraient être interdites.
- Préciser que le CDO n'a pas accès aux dossiers individuels des affaires en cours pendant les enquêtes disciplinaires (article 203, paragraphe 4).
- Aux articles 207 et 212 :

- prévoir que tous les actes d'instruction utiles peuvent (ou doivent) également être effectués à la demande du magistrat incriminé, dans le respect de ses droits de la défense,
 - donner suffisamment de temps pour préparer sa défense,
 - préciser que les décisions doivent être motivées.
- Réduire l'interdiction de nomination ou de transfert d'un juge ou d'un procureur ayant fait l'objet d'un blâme pendant un an (article 199, paragraphe 1).
- Donner la possibilité de prolonger le délai de six mois pour le rejet de la plainte prévu à l'article 204, paragraphe 4, s'il existe des raisons liées à la complexité de l'évaluation.
- Lorsque plusieurs affaires contre le même juge ou procureur sont menées dans le cadre d'une enquête disciplinaire unique (article 203, paragraphe 2), prévoir la possibilité de donner la priorité aux accusations les plus graves.