



Council of Europe
Conseil de l'Europe



European Union
Union européenne

Strasbourg, 16 mars 2010

CDL-AD(2010)003
Or. angl.

Avis n° 550 / 2009

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

**AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI
RELATIVE AU SYSTÈME JUDICIAIRE
ET AU STATUT DES JUGES
D'UKRAINE**

par
la Commission de Venise
et
la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de
l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 82^e session plénière
(Venise, 12-13 mars 2010)**

sur la base des observations de

**M. Stephan GASS (expert, Direction de la coopération)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Matti PELLONPÄÄ (expert, Direction de la coopération)
M^{me} Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)**

TABLE DES MATIERES¹

1. Introduction	3
2. Remarques générales	3
2.1. Textes pertinents	4
2.2. Niveau de détail du projet de loi	4
3. Le système des tribunaux	6
3.1. Organisation	6
3.2. Statut des juges	8
4. Nomination des juges	9
4.1. Nomination initiale	10
4.2. Nomination permanente	12
4.3. Promotion des juges	13
5. Responsabilité disciplinaire et révocation des juges	13
5.1. Responsabilité et procédure disciplinaires	13
5.2. Révocation des juges	15
6. Autonomie judiciaire.....	17
6.1. Remarques générales	17
6.2. Institutions de l'autonomie judiciaire	19
6.3. Réunions de juges.....	19
6.4. Conférences de juges.....	20
6.5. Congrès des juges d'Ukraine	21
6.6. Conseil des juges d'Ukraine	22
6.7. Administration judiciaire publique d'Ukraine	23
6.8. Conclusions relatives à l'autonomie judiciaire	24
7. Formation des juges	25
8. Conclusions	26

¹ Le présent document a été produit avec le concours financier de l'Union européenne. Les vues exprimées reflètent l'opinion de la Commission de Venise et ne sauraient en aucun cas être considérées comme reflétant l'opinion officielle de l'Union européenne. Le présent document ne saurait en aucune circonstance servir de base à une interprétation officielle susceptible d'être invoquée, dans le cadre des instruments juridiques mentionnés, dans des procédures engagées contre les gouvernements des Etats membres, les organes statutaires de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe ou tout autre organe établi en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

1. Introduction

1. Dans une lettre datée du 20 juillet 2009, le ministre ukrainien de la Justice, M. Onishchuk, a sollicité un avis concernant le projet de loi sur le système judiciaire et le statut des juges [CDL(2009)111], préparé et approuvé par la commission judiciaire de la *Verkhovna Rada* en juin 2008. Le présent projet d'avis a été rédigé conjointement avec les experts du Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme de la Direction de la coopération, Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

2. La Commission de Venise a invité M. Hamilton et M^{me} Suchocka à intervenir en qualité de rapporteurs. Dans le cadre du programme conjoint entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe sur la transparence et l'efficacité du système judiciaire ukrainien (TEJSU), le Service du renforcement des capacités a invité MM. Gass et Pellonpää à intervenir en qualité de rapporteurs.

3. Les 16 et 17 mars 2007, la Commission de Venise avait déjà formulé un avis sur deux projets de loi relatifs au système judiciaire ukrainien (CDL-AD(2007)003). Le projet de loi faisant l'objet du présent avis constitue un texte consolidé et amendé fusionnant les deux projets analysés à l'époque par la Commission.

4. Le 5 février, le bureau du Projet TEJSU à Kiev² et la Commission de Venise ont organisé à Kiev une table ronde à laquelle ont participé MM. Gass, Hamilton et Pellonpää. Le présent projet d'avis se base sur les observations formulées par M. Hamilton (CDL(2009)155) et M^{me} Suchocka (CDL(2009)156), ainsi que sur l'analyse conjointe de MM. Gass et Pellonpää (DG-HL(2009)2).

5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^e session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2010).

2. Remarques générales

6. Historiquement, le concept d'indépendance du système judiciaire découle de la théorie de Montesquieu selon laquelle une division et une séparation s'imposent entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Dans cette perspective, il est évident que la formation autonome d'un jugement constitue l'essence de l'indépendance du système judiciaire. Depuis le XIX^e siècle, les pays européens ont développé ce concept fondamental dans leurs réformes constitutionnelles. Le même concept a également été adopté à la fin du XX^e siècle par les pays « en transition » d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Les réformes juridiques et judiciaires dans ce sens sont devenues une partie vitale de la transition, dans la mesure où l'indépendance judiciaire sert également de cadre structurel aux réformes sociales et économiques³. Un système juridique viable est en effet indispensable pour attirer les investisseurs, lutter contre la corruption et protéger les droits de l'homme fondamentaux.

7. Les principes directeurs de l'Etat de droit exigent la garantie d'un système judiciaire indépendant. Cette indépendance repose sur un équilibre réel des pouvoirs entre législatif, exécutif et judiciaire. Elle constitue une condition indispensable à une bonne administration de la justice fondée sur la confiance, l'autorité et l'efficacité des instances judiciaires. La

² Bureau du Programme conjoint entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe sur la transparence et l'efficacité du système judiciaire ukrainien.

³ Toutefois, la réforme du système juridique et judiciaire ne suffit pas : encore faut-il modifier certains facteurs « endogènes » liés à la mentalité et à la culture du législateur, des juges, etc.

formation autonome d'un jugement est l'essence d'un système judiciaire indépendant. En tant que personne rendant la justice, le juge ne peut être soumis à aucune autorité sinon celle de la loi (créée conformément aux principes démocratiques), de sa conscience et de son sens de la justice. Un système judiciaire solide et efficace, ainsi que la garantie de l'indépendance des juges, sont absolument indispensables.

2.1. Textes pertinents

8. C'est à l'aune des considérations exposées précédemment qu'il convient d'évaluer le présent projet de loi sur le système judiciaire et le statut des juges d'Ukraine. Outre le projet de loi, un document – résumant les recommandations adoptées par la commission judiciaire de la *Verkhovna Rada* et adopté le 16 juillet 2009 – a été également communiqué par les autorités ukrainiennes. Dans le cadre de l'analyse du projet de loi, une attention particulière a été portée aux principes internationalement reconnus applicables au rôle et à l'indépendance du système judiciaire, tels qu'ils sont notamment consacrés par la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Certains autres textes sont également pertinents de ce point de vue :

- Les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (29 novembre 1985)⁴ ;
- La Recommandation n° R(94)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 13 octobre 1994 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges⁵ ;
- La Charte européenne sur le statut des juges (1998)⁶ ;
- Le Statut du juge en Europe élaboré par l'Union internationale des magistrats (UIM) en 1997 ;
- Le Statut universel du juge de l'Union internationale des magistrats (1998)⁷ ;
- Les Avis du Conseil consultatif de juges européens (CCEJ)⁸ ;
- Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire adoptés en 2002⁹ ;
- Le Rapport sur les nominations judiciaires adoptées par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière tenue les 16 et 17 mars 2007 ([CDL-AD\(2007\)028](#))

2.2. Niveau de détail du projet de loi

9. Sous l'angle de la technique législative, le Parlement ukrainien privilégie incontestablement l'approche « positiviste », à savoir qu'il tente de mentionner ou

⁴ Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, tels qu'ils sont accessibles sur le site suivant (consulté pour la dernière fois le 5 avril 2010) http://www.abanet.org/rol/docs/judicial_reform_un_principles_independence_judiciary_french.pdf

⁵ URL : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=534547&SecMode=1&DocId=514366&Usage=2>

⁶ Charte européenne sur le statut des juges. Activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique. Charte européenne sur le statut des juges et Exposé des motifs. Strasbourg, 8-10 juillet 1998. Document accessible sur le site suivant (consulté pour la dernière fois le 5 avril 2010) [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/steering_committees/cdcj/cj_s_just/European%20Charter%20on%20the%20Status%20for%20judges%20DAJ%20DOC%20\(9\)%2023.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/steering_committees/cdcj/cj_s_just/European%20Charter%20on%20the%20Status%20for%20judges%20DAJ%20DOC%20(9)%2023.pdf)

⁷ Statut du juge en Europe in : *Euroiustitia*, volume 1, 1997.5. « The Universal Charter of the Judge/Statut universel du juge/Estatuto universal del juez », Union internationale des magistrats, Rome, 1999. URL : http://www.iaj-uim.org/site/modules/mastop_publish/?tac=710 (consulté pour la dernière fois le 5 avril 2010).

⁸ URL : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_fr.asp (consulté pour la dernière fois le 5 avril 2010).

⁹ URL : http://www.judicial-ethics.umontreal.ca/en/textes%20int/documents/bangalore_FR.pdf (consulté pour la dernière fois le 5 avril 2010).

d'énumérer tous les éléments potentiels de la règle légale pertinente. Par conséquent, le texte résultant est volumineux et renferme des éléments que d'aucuns pourraient juger superflus ou suffisamment mineurs pour figurer dans le droit dérivé (notamment les règlements). Cette approche comporte un effet négatif certain : les règles sont difficiles à trouver et à connaître, y compris pour les juges en exercice, lesquels risquent en outre de se sentir complètement perdus au cas où la loi n'énoncerait pas la règle applicable à certaines circonstances, une situation que l'on ne saurait exclure dans la mesure où aucune liste n'est véritablement exhaustive. Par conséquent, on peut se demander si les dispositions de la section IV (Procédure de prise de fonction d'un magistrat professionnel dans un tribunal de droit commun, articles 70 à 99) du projet de loi sur le système judiciaire et le statut des juges devraient être rédigées de manière aussi détaillée ou bien si l'article 164 – lequel énonce le droit d'un juge de bénéficier d'un prêt au logement – mérite de figurer dans la loi. L'ensemble de ces dispositions étant énoncé au niveau d'une loi (et non pas d'un règlement ou d'un autre instrument du droit dérivé), il semble que le projet présenté pêche par son niveau de détail excessif.

3. Principes fondamentaux de l'organisation du pouvoir judiciaire et de l'administration de la justice

10. La section I du projet de loi consacre de nombreux principes fondamentaux relatifs au système judiciaire et à son organisation. Dans son avis précédent, la Commission de Venise avait déjà jugé la plupart desdites dispositions incontestables et vraiment remarquables. Ces dispositions affirment aussi bien l'indépendance du juge en tant qu'individu que l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Elles sont plus ou moins identiques à celles antérieurement énoncées dans les articles 1 à 14 de la loi sur le système judiciaire.

11. L'article 8 contient une nouvelle disposition modifiant la procédure de répartition des affaires, laquelle ne dépend plus des présidents de tribunal mais d'un système automatisé. Cependant, le nouveau système tient compte de la spécialisation judiciaire, de sorte que les affaires requérant des qualifications particulières peuvent être confiées à des juges spécialisés. Toute répartition effectuée en violation de la nouvelle procédure entraîne l'incompétence du collège concerné. Ce changement devrait conduire à un renforcement de l'indépendance des juges au niveau individuel.

12. L'article 9, qui traite de l'égalité devant la loi et les tribunaux, interdit désormais toute discrimination fondée sur des motifs linguistiques, en plus des motifs déjà énoncés dans le texte. Il convient de saluer cette évolution dans un Etat où existent des tensions linguistiques. Cependant, la liste des motifs discriminatoires interdits ne mentionne pas l'orientation sexuelle.

13. Concernant les objectifs du tribunal (article 2), lesquels incluent la protection des droits et libertés garantis par la Constitution et les lois ukrainiennes, on peut se demander s'il n'aurait pas été judicieux d'ajouter une référence aux conventions internationales liant l'Ukraine.

14. L'article 6.2 prévoit que « [à] moins qu'il en soit autrement disposé dans la loi, aucune requête présentée par un particulier, une organisation ou un agent public à propos d'une affaire en instance devant le tribunal ne pourra être examinée dès lors que, juridiquement, le requérant n'est pas partie à la procédure ». La signification de cette disposition n'est pas claire. Si l'intention est de déclarer que les requêtes soumises à un tribunal sont irrecevables dès lors que le requérant n'a pas qualité pour agir – soit en tant que partie, soit en tant qu'intervenant – ou que d'autres conditions procédurales ne sont pas remplies, l'article semble exprimer une évidence dans le contexte en cause et pourrait donc être supprimé. Il s'agit donc peut-être d'un autre exemple du caractère excessivement détaillé du texte, déjà mentionné à la section 2 du présent avis.

3. Le système des tribunaux

3.1. Organisation

15. L'article 3 du projet de loi, tel qu'il figure dans la section I (« Principes fondamentaux de l'organisation du pouvoir judiciaire et de l'administration de la justice »), définit le système judiciaire ukrainien dans ses grandes lignes. La section II contient des dispositions plus détaillées sur la création, les types et la composition des tribunaux.

16. Concernant la création ou l'établissement de tribunaux, l'article 6 de la CEDH prévoit qu'un tribunal doit être « établi par la loi ». L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme estimait que cette disposition « a pour objet d'éviter que l'organisation du système judiciaire dans une société démocratique soit laissée à la discrétion de l'Exécutif et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement »¹⁰.

17. Dans ce contexte, le projet de loi présenté contient des éléments problématiques. En vertu de son article 19 relatif à la procédure de création d'un tribunal, « les tribunaux de droit commun sont créés et abolis par le Président de l'Ukraine sur proposition du responsable de l'Administration judiciaire publique ». A première vue, le projet de loi semble donc conférer à l'organe exécutif suprême, à savoir le Président, le pouvoir de créer et d'abolir les tribunaux locaux, les cours d'appel, les cours supérieures spécialisées et la Cour suprême d'Ukraine¹¹.

18. Bien entendu, on peut prétendre que le pouvoir de création et d'abolition d'un tribunal conféré au Président repose sur un acte du Parlement, en l'occurrence le projet de loi examiné, et que de ce point de vue il se fonde sur une base légale claire. La loi déterminera aussi les divers types de tribunaux et énoncera des dispositions complémentaires définissant la structure de base du système judiciaire, de manière à circonscrire le pouvoir discrétionnaire du Président. De sorte que l'instrument, somme toute, semble aller dans le sens de l'exigence d'un tribunal établi par la loi (voir, par exemple, les articles 17, 21 et 25)¹². Même dans ce cas, il est quelque peu déroutant de constater que la règle fondamentale relative à l'établissement (et, ce qui est au moins aussi problématique, à l'abolition) des tribunaux apparaît au premier regard contraire au principe fondamental adopté depuis fort longtemps par les organes de surveillance de la CEDH. La formulation de l'article 19 transmet un message négatif. A supposer que le Président s'attende à une décision judiciaire négative, il pourrait même être tenté d'abolir le tribunal concerné afin que l'affaire soit confiée à d'autres juges.

19. Les tribunaux doivent être créés par une loi (un acte du Parlement) énonçant leurs éléments essentiels, leurs fonctions, leur nombre, etc. A cet égard, la Constitution ne semble pas s'opposer à une approche différente de celle adoptée dans le projet de loi, mais cette question pourrait être politiquement sensible. En tout cas, il serait préférable que le projet de loi prenne comme point de départ le principe selon lequel les tribunaux sont établis par la loi. Le rôle du Président pourrait être celui d'« exécutif » de ces lois organiques, chargé, par

¹⁰ *Zand c. Autriche*, 7360/76, DR 15, p. 70. Cette affirmation ancienne (réitérée par la Commission par exemple dans l'affaire *Stieringer c. Allemagne*, requête n° 28899/95, 25 décembre 1996) est fréquemment citée comme un principe de droit dans les ouvrages consacrés à la Convention. Voir notamment Harris, O'Boyle *et al.*, « Law of the European Convention on Human Rights », 2009 (2^e édition), p. 297 ; Milano, « Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme », Dalloz 2006, p. 344.

¹¹ Toutes juridictions désignées sous l'appellation générique de « tribunaux de droit commun » dans l'article 17.

¹² Comme l'a déclaré la Commission des droits de l'homme, notamment dans l'affaire *Stieringer* (voir note 10 *supra*) : « L'article 6, paragraphe 1, n'impose pas au législateur de régler tous les détails dans ce domaine au moyen d'un acte formel du Parlement dès lors qu'il prévoit au moins le cadre organisationnel de l'appareil judiciaire. » (traduction non officielle)

exemple, de préciser par décret le moment où la loi établissant un tribunal ou un ensemble de tribunaux devient fonctionnelle ou opérationnelle.

20. Le système judiciaire est assez complexe, même si les projets de loi précédents envisageaient des structures encore plus alambiquées (CDL-AD(2007)003, paragraphe 18. On distingue quatre niveaux de juridictions, bien qu'il semble qu'à l'issue d'une procédure en cassation devant une cour supérieure spécialisée, la Cour suprême ne puisse intervenir que dans des cas exceptionnels (article 40.2), de sorte qu'en pratique le nombre de niveaux de juridictions serait ramené à trois¹³.

21. Même ainsi, le système semble inutilement lourd. Dans la mesure où les cours supérieures spécialisées sont supposées servir d'instances de cassation – en d'autres termes, jouer un rôle dévolu normalement à la Cour suprême –, on est en droit de se demander s'il ne conviendrait pas de fusionner les deux niveaux en un seul afin de simplifier le système en réduisant la bureaucratie et en allégeant l'administration. Dans ce modèle, le rôle confié aux cours supérieures spécialisées pourrait être assumé par des sections (ou chambres) spécialisées de la Cour suprême, alors qu'une « grande chambre » comportant un collège plus large de juges (voir l'exemple de la Cour européenne des droits de l'homme) pourrait être chargée, notamment, du contrôle judiciaire prévu dans des circonstances exceptionnelles. Une autre solution (ou un élément complémentaire) pourrait consister à répondre aux besoins d'un contrôle spécial dans des circonstances exceptionnelles selon le schéma suivant : la chambre/section de cassation spécialisée pourrait se dessaisir, dans les cas appropriés, en faveur de la Cour plénière. Cette suggestion ne doit pas s'analyser comme un appel à l'abandon des tribunaux administratifs spécialisés.

22. Il convient de garder à l'esprit qu'un système judiciaire très élaboré et compliqué comporte le risque d'un allongement des procédures. Or, dans les affaires portant sur la durée déraisonnable d'une procédure au sens de l'article 6 de la CEDH, les juges de Strasbourg soulignent toujours que la Convention astreint les Etats parties à « organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable »¹⁴. Ainsi, les caractéristiques structurelles d'un système judiciaire provoquant des retards ne sont pas une excuse au titre de l'article 6. Bien que la Cour suprême semble aujourd'hui surchargée, la solution à plus long terme ne passe certainement pas par l'établissement de niveaux de juridiction supplémentaires, mais plutôt par des procédures plus rationnelles et plus efficaces. Cette recherche d'efficacité devrait également s'étendre à d'autres parties de la loi, car – comme il est expliqué plus bas – le système complexe d'autonomie judiciaire proposé pourrait potentiellement priver nombre de juges du temps dont ils ont besoin pour accomplir leur véritable travail de magistrat.

23. Cette structure judiciaire complexe étant définie dans la Constitution, le problème devrait être résolu au moyen d'un amendement constitutionnel.

¹³ Les recommandations de la commission judiciaire de la *Verkhovna Rada* adoptées le 16 juillet 2009 semblent indiquer qu'aujourd'hui les cours supérieures spécialisées interviennent comme des instances de cassation dans les procédures commerciales et administratives, alors que dans les procédures civiles et pénales ce rôle est dévolu à la Cour suprême.

¹⁴ Voir notamment l'arrêt rendu dans l'affaire *Süssmann c. Allemagne* le 16 septembre 1966, Rapports 1996-IV, paragraphe 55.

3.2. Statut des juges

24. La section III du projet de loi est intitulée « Juges professionnels, assesseurs non professionnels et jurés ». Elle contient plusieurs dispositions relatives au statut général des juges, qui consacrent leur indépendance (article 49), leur immunité (article 51) et leur inamovibilité (article 55) et énoncent certaines conditions élémentaires – telles que la nationalité ukrainienne – auxquelles ils doivent répondre (article 54).

25. La plupart des dispositions de la section III n'appellent pas d'observations particulières. Le texte a été quelque peu renforcé par rapport à la version précédente. La nouvelle version de l'article 48 déclare que « faire pression sur les juges, interférer avec leurs activités professionnelles ou les influencer de quelque manière que ce soit dans le but de les empêcher de s'acquitter de leurs fonctions, de les inciter à rendre une décision injuste ou de commettre d'autres actes incompatibles avec leur statut constitue une pratique interdite et punissable en vertu de la loi ». Ce texte est beaucoup plus clair que celui de la version précédente. Le paragraphe 3 de l'article 48 permet à un juge de signaler l'existence d'une menace pour son indépendance au Conseil des juges d'Ukraine, lequel est alors tenu de vérifier sans délai ces allégations et de prendre le cas échéant les mesures requises pour éliminer ladite menace.

26. La signification de l'article 49.2 – qui prévoit qu'un juge ne peut pas être contraint de fournir « des explications concernant son examen au fond d'une affaire, sauf lorsque la loi l'y oblige » – est obscure. Dans quel type de situations la loi pourrait-elle contraindre les juges à fournir de telles explications ? Cet article signifie-t-il qu'un juge pourrait, dans certaines circonstances, être contraint de violer le secret des délibérations ? A cet égard, il convient de mentionner que l'Avis n° 3 du Conseil consultatif de juges européens recommande de confier à des porte-parole ou à des personnes analogues la tâche de faciliter la communication des tribunaux.

27. Concernant l'immunité, il est inutile de réserver au seul procureur général le pouvoir d'engager une procédure pénale contre un juge et l'exigence du consentement préalable de la *Verkhovna Rada* pour qu'un juge perde son inviolabilité et puisse être arrêté ou placé en détention paraît déraisonnable. L'immunité ne devrait pas être levée par le Parlement, mais par le Conseil supérieur de la justice. L'article 126 de la Constitution devrait être modifié en ce sens et n'accorder qu'une immunité fonctionnelle pour les actes commis par le juge dans l'exercice de ses fonctions, sauf en cas de corruption. En attendant qu'un tel amendement soit adopté, la loi devrait au moins exiger une recommandation d'un organe judiciaire pour que la levée de l'immunité puisse être prononcée.

28. Une nouvelle disposition confère au juge une immunité de poursuites civiles pour les dommages résultant de sa décision, de son action ou de son inaction dans le cadre de l'administration de la justice. Elle prévoit que la responsabilité au titre des dommages causés du fait d'un tribunal est assumée par l'Etat. Si cette mesure offre sans nul doute une protection appréciable, elle pourrait aller trop loin en conférant au juge une immunité pour des agissements tels que le manquement à rendre un jugement ou une conduite abusive (comme le prononcé d'un jugement à l'incitation d'un tiers ou en échange d'un pot-de-vin) : tous comportements normalement sanctionnés dans le cadre de procédures pénales et disciplinaires.

29. Les juges devraient être libres d'adhérer à des associations ou syndicats de magistrats, quitte à se voir imposer des restrictions à leur droit de grève (article 55).

30. Deux dispositions se recouvrent partiellement, dans la mesure où elles exigent du juge qu'il se conforme aux règles de déontologie (article 56.4 et article 58). L'article 56, paragraphe 4, alinéa 7, contient une nouvelle disposition qui impose au juge de soumettre

chaque année à l'Administration judiciaire publique une déclaration de patrimoine indiquant ses revenus et répertoriant ses biens meubles et immeubles. Cette mesure paraît constituer une bonne protection contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire.

31. Enfin, la Commission recommande également une interdiction explicite de toute réduction de salaires visant uniquement les juges.

4. Nomination des juges

32. Il ne suffit pas que les tribunaux soient établis par la loi. Ils doivent aussi être « indépendants et impartiaux » comme l'exige, par exemple, l'article 6 de la CEDH déjà mentionné (voir également Introduction, section 1).

33. Comme indiqué dans l'avis précédent, « [l]es procédures de nomination des juges sont au cœur du principe d'indépendance judiciaire dans tout système » (paragraphe 22). De même, en Ukraine, le système de nomination des juges retentit nécessairement sur l'indépendance du système judiciaire et la perception qu'en a le monde extérieur.

34. L'indépendance signifie l'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties. Les tribunaux doivent également être indépendants du pouvoir législatif, si ce n'est qu'ils sont tenus d'appliquer les lois votées par le Parlement. Si « l'indépendance » tient essentiellement à l'absence ou à la présence de liens organiques entre le pouvoir judiciaire et les autres pôles de la puissance publique, « l'impartialité » s'apprécie normalement au regard des circonstances de l'espèce, à savoir qu'un tribunal de prime abord indépendant peut agir avec partialité. Cependant, il ressort aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'absence de garanties d'indépendance peut aisément déboucher sur une apparence de manque d'impartialité. De sorte que, dans le présent contexte ainsi que dans d'autres, il peut s'avérer difficile d'établir une distinction claire entre les exigences d'indépendance et d'impartialité¹⁵. Selon les juges de Strasbourg, il importe – pour évaluer l'indépendance (et l'impartialité) d'un tribunal – de prendre en considération le « mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance »¹⁶.

35. Le projet de loi octroie la compétence de nommer les juges au Président et au Parlement. Ce point de départ ne saurait poser problème. La nomination des juges par l'exécutif est acceptable et même relativement normale. Dans la mesure où la Constitution impose une nomination par le Parlement, il conviendrait au moins de prendre certaines précautions pour garantir que, dans le cadre de la procédure, le facteur qui prime soit le mérite du candidat, et non des considérations politiques ou autres. Par conséquent, la Recommandation n° R(94)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe souligne que, lorsque le système national permet à l'exécutif de nommer des juges, les garanties suivantes devraient être prévues :

- I. un organe spécial, indépendant et compétent, habilité à donner au gouvernement des conseils qui sont suivis dans la pratique ; ou
- II. le droit pour un individu d'introduire un recours contre une décision auprès d'une autorité indépendante ; ou
- III. des garde-fous contre toute influence indue ou abusive établis par l'autorité habilitée à prendre la décision.

¹⁵ Voir notamment l'arrêt rendu dans l'affaire *Salov c. Ukraine*, le 6 septembre 2005, paragraphe 82.

¹⁶ Voir notamment l'affaire *Ninn-Hansen c. Danemark*, décision sur la recevabilité du 18 mai 1999

36. Cela vaut *mutatis mutandis* pour les situations dans lesquelles le Parlement élit les juges. La question se pose de savoir si le projet de loi institue une protection suffisante contre les influences politiques indues. Ainsi, la composition de la Haute Commission des qualifications semble toujours poser problème, même si certaines améliorations ont apparemment été introduites depuis l'avis précédent (CDL-AD(2007)003, paragraphe 22). Il semble que cet organe soit, dans une certaine mesure, moins politisé. Il se compose de 15 membres dont la majorité (huit) sont des juges. Il comprend également deux membres nommés par la *Verkhovna Rada*, deux par le Président et un par le ministre de la Justice. Il convient de noter une évolution positive par rapport à la version précédente : le projet de loi actuel déclare expressément que les députés et les membres du conseil des ministres ne peuvent pas faire partie d'une commission de contrôle des qualifications.

37. Même si, en vertu de l'article 102, la Haute Commission des qualifications se compose en majorité de juges, on est en droit de se demander s'il est sage et nécessaire de faire siéger dans cet organe un tiers de membres nommés par les pouvoirs exécutif et législatif. La présence de membres représentant le Président, la *Verkhovna Rada* et le ministre de la Justice ferait naître de sérieux doutes – au moins au niveau des apparences – sur l'indépendance de la Haute Commission et serait contraire au principe de séparation des pouvoirs. Le risque que des facteurs politiques pèsent sur l'évaluation des mérites des candidats est évident¹⁷. Ce risque semble encore plus important au vu d'autres caractéristiques du processus de nomination, analysées dans les sous-sections suivantes qui traitent de la nomination initiale et la nomination à titre permanent.

4.1. Nomination initiale

38. La procédure de nomination initiale à un poste de juge commence par la publication d'un avis de concours par la Haute Commission des qualifications. Les candidats soumettent leur candidature pour une recommandation de nomination. A l'issue du concours, la Haute Commission prend une décision qu'elle transmet au Conseil supérieur de la justice. Ce dernier examine la recommandation et fait une proposition au Président de l'Ukraine, lequel prend la décision définitive. Selon l'article 81.3, si le Président rejette la proposition, il doit rendre une ordonnance motivée. Même dans le cadre de la Constitution actuelle, les pouvoirs d'appréciation du Président doivent se limiter à la vérification du respect, par la Haute Commission du contrôle des qualifications et par le Conseil supérieur de la justice, de la procédure de sélection et de nomination des juges. Le rôle du Président de la République se rapprocherait donc de celui d'un « notaire ».

39. Le juge est initialement nommé pour une période de cinq ans dans le but, apparemment, de tester ses capacités. Or « l'instauration de périodes d'essai peut porter atteinte à l'indépendance des juges » (CDL-AD(2007)003), paragraphe 26). Cette règle se fonde sur l'article 126 de la Constitution, lequel devrait donc être modifié. A supposer qu'une période d'essai apparaisse indispensable, elle ne devrait pas dépasser deux ans. Une période de cinq ans ne saurait être considérée comme acceptable, car elle signifie que, pendant un certain laps de temps, de nombreux juges nourriront des doutes quant à leur avenir. Cette situation est d'autant plus grave que, pour être confirmés à titre permanent à leur poste, les intéressés doivent se soumettre à ce qui pourrait être – ou du moins à ce qui pourrait sembler, aux yeux d'un observateur extérieur – une procédure politisée devant le Parlement (voir, plus bas, le point 5.2). Le système laisse les juges pendant trop longtemps dans une situation où les intéressés ne jouissent pas de garanties suffisantes contre les pressions

¹⁷ L'influence des responsables politiques sur la nomination des juges est un phénomène qui touche également d'autres pays, mais tend apparemment à régresser au niveau international. Voir Heuschling, « Why Should Judges be Independent? », in Ziegler, Baranger et Bradley (dir.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford and Portland 2007, p. 199-218 (« L'ingérence des responsables politiques dans la procédure de nomination des juges n'a pas totalement disparu, mais son impact diminue progressivement. »).

extérieures ou, du moins, dans laquelle il semble que des pressions pourraient être exercées sur eux.

40. En attendant la modification de l'article 126 de la Constitution, la nomination à titre permanent à l'expiration de la période de cinq ans devrait être définie dans la loi comme la règle principale¹⁸ à laquelle il ne pourrait être dérogé que dans des conditions analogues à celles autorisant la révocation d'un juge permanent.

41. L'article 77, relatif à la décision prise par la Haute Commission des qualifications sur la recommandation d'un candidat, est encore moins transparent que dans la version précédente. Il ne précise plus que le candidat ayant obtenu les meilleurs résultats au concours doit avoir la préférence et que, en cas d'égalité, il convient d'accorder la préférence à un juge en exercice. Au lieu de cela, une nouvelle disposition habilite simplement la Haute Commission à rendre sa décision « sur la base des résultats du test et de l'évaluation d'autres informations relatives aux candidats ». La Haute Commission est donc libre d'ignorer les résultats du test en fonction des autres informations (quelles qu'elles soient) dont elle a décidé de tenir compte. Il est également expressément prévu que la Haute Commission peut décider de recommander plusieurs candidats pour un même poste de juge. Dans ce cas, sur quelles bases le Président est-il supposé prendre sa décision ? L'article 77, paragraphe 4, prévoit explicitement le droit d'introduire un recours contre une décision rendue par la Haute Commission des qualifications devant le Conseil supérieur de la justice : une nouveauté dont il convient de se féliciter.

42. Déjà dans son avis précédent, la Commission de Venise avait critiqué le fait que la Haute Commission des qualifications peut prendre en considération « d'autres documents » (article 73.1.9) : quels sont ces autres documents ? L'article 75 porte sur « le contrôle des qualifications ». En cas de réclamation d'un candidat, la Haute Commission des qualifications peut annuler les résultats de l'intéressé au concours et contraindre celui-ci à repasser l'examen ou à passer un examen supplémentaire (article 75.7). Cette disposition semble très inhabituelle. L'article 74.4 autorise la Haute Commission des qualifications à recueillir des informations sur les candidats et à confier cette tâche à des tiers ; il autorise également les personnes physiques et morales à lui soumettre des informations sur les candidats. Enfin, avant de proposer la nomination d'un candidat, la Haute Commission peut s'appuyer non seulement sur les résultats du concours et le certificat médical de l'intéressé, mais également sur un entretien et « d'autres informations » établissant « le niveau de connaissances professionnelles ainsi que les qualités morales et personnelles du candidat » (article 77.2). En quoi consistent lesdites informations ? Quel type de procédure régit leur collecte ? Le candidat en a-t-il connaissance ? Cette disposition n'est pas conforme aux normes européennes et nuit à la transparence de l'ensemble du processus de sélection des juges.

43. Les réserves concernant la procédure de nomination initiale des juges valent également pour les autres stades de leur carrière. Par exemple, à propos de la nomination à titre permanent, l'article 85.2.12 mentionne d'« autres documents susceptibles d'indiquer l'aptitude du candidat au travail judiciaire », tandis que l'article 84.2 permet à la Haute Commission de tenir compte d'« autres éléments » pour formuler sa recommandation. Considérées dans leur ensemble, ces dispositions font naître la crainte d'interventions anormales dans le processus.

¹⁸ Voir la décision *Stieringer c. Allemagne* (voir note 10 *supra*), laquelle précise notamment que, dans le système allemand, « les juges à l'essai doivent être nommés à titre permanent au plus tard cinq ans après leur entrée en service » (traduction non officielle).

4.2. Nomination permanente

44. L'article 90.2 prévoit que la décision de nomination à un poste permanent est prise par la *Verkhovna Rada* à la majorité des deux tiers. La proposition de la Commission de Venise d'exiger une majorité qualifiée a donc été entendue. En dépit de cette amélioration, le rôle du Parlement dans l'élection des juges soulève encore des doutes importants. A cet égard, les remarques antérieures de la Commission de Venise demeurent pertinentes : « *Le Parlement est sans doute beaucoup plus concerné par les enjeux politiques et les nominations des juges pourraient donner lieu à des tractations entre les députés venant des différents districts et souhaitant chacun avoir son propre juge* » (CDL-AD(2002)026, par. 22). *La nomination des juges des tribunaux ordinaires (c'est-à-dire des instances autres que la Cour constitutionnelle) n'est pas une question qui se prête à un vote au Parlement, car on ne saurait exclure le risque de voir des considérations politiques prévaloir sur les qualités objectives d'un candidat. Certes, il sera nécessaire de modifier l'article 128 de la Constitution pour que le Parlement ne puisse pas intervenir dans la nomination des juges.* »

45. Le processus de nomination risque d'être fortement politisé. Aussi démocratique qu'il puisse paraître au premier abord, un processus impliquant un feu nourri de questions émanant de parlementaires pourrait donner l'impression que les juges dépendent de l'opinion du pouvoir législatif d'une manière incompatible avec le principe de séparation des pouvoirs inhérent à toute démocratie. L'indépendance des juges signifie que les intéressés doivent se sentir libres de rendre des décisions susceptibles d'être impopulaires au sein de la classe politique ou déplaisantes aux yeux de certaines personnes. Dans l'esprit de certains juges, la perspective de faire l'objet d'un examen minutieux de la part de responsables politiques qui n'apprécient pas leurs décisions ou d'une campagne de « pétitions » émanant de personnes physiques ou morales (voir l'article 87) mécontentes desdites décisions pourrait avoir un effet paralysant et porter atteinte à leur indépendance. Même à supposer que ces juges préservent leur intégrité, les apparences extérieures risquent de jeter un doute sur leur indépendance objective. Le fait qu'un juge puisse ensuite exercer sous la menace d'une procédure de révocation tout aussi politisée (voir plus bas la section 6) pourrait donner l'image d'un système judiciaire plus au moins à la merci des forces politiques, en complète violation du principe d'indépendance du système judiciaire. Cette apparence d'un système dépourvu de garanties contre les influences indues serait aggravée si, comme le prévoit le projet de loi, une période d'essai de cinq ans précède la première nomination à titre permanent.

46. La première nomination à titre permanent est également comparable à une promotion. En vertu de la Recommandation n° R(94)12 « [t]oute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devrait se fonder sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité. ». En d'autres termes les considérations politiques, notamment, sont inadmissibles. Le projet de loi est de nature à faire naître, dans l'esprit d'un observateur extérieur, des soupçons concernant le rôle que les considérations politiques jouent dans la nomination des juges en Ukraine.

47. Il conviendrait de modifier la procédure prévue pour la nomination permanente des juges en révisant l'article 128 de la Constitution de manière à supprimer la participation du Parlement. En l'absence d'une telle révision, il faudrait renforcer l'indépendance de la Haute Commission des qualifications. On pourrait aussi conférer le pouvoir de décision finale en matière de nomination des juges à un Conseil supérieur de la justice de composition pluraliste, dont une partie importante des membres, sinon la majorité, seraient des juges élus par leurs pairs. Dans le même esprit, il conviendrait de mettre un terme aux auditions devant le Parlement. La prise en considération de pétitions soumises par des personnes physiques et morales (article 87) devrait être totalement supprimée en ce qui concerne le processus de nomination.

48. Le projet de loi devrait subir des changements assez radicaux pour devenir compatible avec les normes européennes. Ces changements ne semblent pas impossibles dans la mesure où l'article 128 de la Constitution laisse à la loi le soin de régler les modalités de la procédure de nomination. La Commission de Venise a trouvé des éléments positifs à cet égard dans les projets d'amendements sur lesquels elle a déjà formulé un avis en 2009 (CDL-AD(2009)024).

49. Pour résumer, le rôle de la *Verkhovna Rada* devrait être supprimé par le biais d'une modification de la Constitution. En l'absence d'une telle modification, la participation du Parlement devrait être principalement formelle. La décision finale en matière de nomination des juges devrait revenir à un organe indépendant composé en majorité ou pour une part importante de juges élus par leurs pairs (qu'il s'agisse de la Haute Commission des qualifications ou d'un Conseil supérieur de la justice à composition modifiée), le Parlement se contentant normalement d'approuver les propositions dudit organe. La *Verkhovna Rada* pourrait conserver la possibilité de ne pas se ranger à la proposition, mais uniquement dans des cas exceptionnels et sur la base d'une majorité qualifiée (disons des quatre cinquièmes). Cependant, même un tel changement pourrait requérir un amendement à la Constitution.

4.3. Promotion des juges

50. Les sections V et VI (articles 93 à 98) portent sur « l'attestation des qualifications des juges professionnels ». Cette procédure, qui consiste essentiellement à certifier que les juges sont aptes à passer d'un échelon à l'autre, est supervisée par la Haute Commission des qualifications. Dans son avis précédent, la Commission de Venise avait souligné l'importance de critères d'évaluation définis très clairement et ne portant pas atteinte au principe de l'indépendance judiciaire individuelle.

51. Même si ces critères ne sont pas énoncés dans la dernière version du texte, les nouvelles dispositions prévoient que les méthodes d'évaluation d'un juge en vue de vérifier sa capacité à passer à l'échelon supérieur doivent être approuvées par la Haute Commission des qualifications et par le Conseil des juges d'Ukraine (article 96.7). De plus, la décision de la Haute Commission des qualifications peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil supérieur de la justice (article 98.6). Ces nouvelles dispositions représentent une amélioration, même s'il va de soi que le bon déroulement de cette procédure dépendra du texte d'application précisant les méthodes d'évaluation, lequel n'a pas encore été adopté.

52. Cela dit, ces dispositions semblent constituer la base d'une procédure acceptable, à condition que les commissions chargées de contrôler les qualifications garantissent l'équité des procédures. De ce point de vue, les observations formulées dans la section précédente – sur la nécessité de renforcer la nature judiciaire de la Haute Commission des qualifications ou de transférer les compétences pertinentes de celle-ci à un Conseil supérieur de la justice à composition modifiée – demeurent valables.

5. Responsabilité disciplinaire et révocation des juges

5.1. Responsabilité et procédure disciplinaires

53. La Commission note avec satisfaction que plusieurs de ses remarques essentielles formulées dans son avis précédent (CDL-AD(2007)003, paragraphe 34 et suivants) semblent avoir été prises en considération. Ainsi, certains motifs de responsabilité disciplinaire prévus dans la version précédente du projet de loi sur le statut des juges (« résolution manifestement non compétente d'une affaire », « non-prise en compte

« systématique de la position des juridictions supérieures concernant l'application des normes juridiques » (voir CDL-AD(2007)003, paragraphe 34) ne sont pas repris dans l'article 111 du présent projet.

54. Parmi les autres éléments positifs, il convient de signaler l'ajout d'une disposition sur le droit du juge de se faire représenter (article 114.8) [voir le document CDL-AD(2007)003, paragraphe 36], ainsi que d'un droit de recours devant un tribunal (article 117.4). Même ainsi, on retire l'impression que les droits des membres de la Commission disciplinaire sont plus importants que les droits de défense de « l'accusé » (la personne faisant l'objet de la procédure disciplinaire). Un article entier (article 124), relativement détaillé, est consacré aux premiers, alors que les seconds font uniquement l'objet d'un paragraphe dans l'article 114. Concernant le droit de recours devant un tribunal, les instances compétentes et l'étendue de leurs prérogatives en la matière ne sont pas précisées. Un tribunal de première instance devrait-il connaître des questions disciplinaires visant un juge de la Cour suprême ? A quel stade de la procédure disciplinaire un recours pourra-t-il être introduit ? Une fois que le Conseil supérieur de la justice aura rendu sa décision, en quelque sorte en troisième instance ? Ou bien en lieu et place d'une saisine du Conseil ? Le texte est très imprécis et son caractère général détonne par rapport au niveau de détail très élevé de bon nombre d'autres dispositions du projet de loi.

55. La vague mention d'un « acte immoral » comme motif pouvant justifier une sanction disciplinaire pose toujours problème, dans la mesure où il n'est nulle part précisé que cet acte doit être illégal. Certes, l'exigence générale de prise en considération de la « nature de l'infraction » – énoncée à l'article 115.2 – demeure, mais ce motif devrait être intégré dans le libellé « violation des règles de déontologie judiciaire ».

56. On constate une certaine amélioration dans la composition de la Commission disciplinaire, laquelle comprend désormais 15 personnes dont huit juges nommés par le Congrès des juges d'Ukraine. Les membres de l'exécutif et les députés ne peuvent faire partie de cet organe. Le principal changement organisationnel tient au fait que des collègues de trois membres peuvent désormais statuer sur la recevabilité des plaintes. Il est prévu que les réunions de la Commission disciplinaire sont publiques et que deux tiers au moins des membres doivent être présents (alors que la version précédente du texte exigeait uniquement une majorité simple). Dans l'ensemble, le texte est amélioré par ces dispositions.

57. On voit mal pourquoi le Président, la *Verkhovna Rada* et le ministre de la Justice devraient disposer de représentants au sein de la Commission disciplinaire des juges d'Ukraine (article 119). Il semble que l'approche selon laquelle l'exécutif et le législatif devraient toujours être représentés dans des organes où les considérations judiciaires sont censées jouer le rôle primordial corresponde à une vision quelque peu erronée du principe d'équilibre des pouvoirs.

58. Par conséquent, la Commission disciplinaire des juges d'Ukraine (article 118) ne devrait pas comprendre de représentants du Président, de la *Verkhovna Rada* ni du ministre de la Justice. Même si aucun membre du conseil des ministres ni du Parlement n'est éligible (paragraphe 2), la présence de membres « représentant » l'exécutif et le législatif viole une fois de plus le principe de séparation des pouvoirs d'une manière incompatible avec l'indépendance du système judiciaire. En revanche, la nomination de membres par le Congrès des juristes et le Conseil des écoles supérieures de droit et des instituts de recherche juridique d'Ukraine est non seulement acceptable, mais probablement souhaitable dans la mesure où elle consacre la participation de deux groupes de référence importants ayant un intérêt légitime dans la qualité du système judiciaire.

59. Il y a lieu de se féliciter que les rédacteurs du projet de loi aient suivi une recommandation de la Commission de Venise, à savoir la possibilité d'introduire un recours devant un tribunal contre une sanction disciplinaire non seulement pour « violation des modalités d'exécution de la procédure disciplinaire », mais également sur le fond. Toutefois, on déplore toujours l'absence de règles de fond précisant les droits des juges dans le cadre d'une procédure disciplinaire. La nouvelle formulation, très laconique, pêche par son imprécision et soulève plusieurs questions. A quel stade de la procédure disciplinaire un recours pourra-t-il être introduit ? Une fois que le Conseil supérieur de la justice aura rendu sa décision, en quelque sorte en troisième instance ? Ou bien en lieu et place d'une saisine du Conseil ? Il semble que les paragraphes 1 à 3 contredisent le paragraphe 4.

5.2. Révocation des juges

60. La section VIII du projet de loi traite de la révocation d'un juge professionnel d'un tribunal de droit commun, ainsi que des questions connexes. Les motifs de révocation semblent englober à la fois des raisons fondées sur la conduite coupable du juge – comme sa condamnation pour une infraction pénale (article 135) – et des circonstances dans lesquelles il n'y pas lieu de reprocher une conduite condamnable à l'intéressé (par exemple le fait d'être arrivé à l'âge de la retraite, article 131). L'ensemble de cette section gagnerait en clarté si une distinction plus nette était établie entre les deux types de situations, qui mériteraient sans doute des procédures différentes. Il semble qu'un juge permanent désirant démissionner pour des raisons de santé dûment établies (article 132) serait soumis au même type de procédure qu'un collègue condamné pour une infraction pénale. On peut se demander si une telle pratique est nécessaire et convenable.

61. L'article 129 dispose ce qui suit : « Un juge d'un tribunal de droit commun doit être révoqué [...] par l'organe l'ayant nommé ou élu, sur proposition du Conseil supérieur de la justice. »

62. Cette disposition pose problème. Comme indiqué plus tôt, la nomination de juges par l'exécutif (qu'il s'agisse du Président ou du gouvernement) est acceptable, voire normale. Même les nominations par le Parlement ne sont pas intrinsèquement incompatibles avec l'article 6 de la CEDH ni avec la notion d'Etat de droit (voir par exemple l'affaire *Ninn-Hansen* précitée). Après tout, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme sont eux-mêmes élus par un organe parlementaire (l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe).

63. Toutefois, la situation est très différente en ce qui concerne la révocation des juges. L'indépendance d'un tribunal signifie avant tout l'indépendance à l'égard de l'exécutif et du législatif (ainsi que, bien entendu, à l'égard des parties). Alors que la nomination par l'exécutif ne compromet pas cette indépendance (dont le juge a surtout besoin une fois qu'il a pris ses fonctions), le pouvoir de révocation de l'exécutif et/ou du législatif soulève des préoccupations¹⁹. Cependant, cette disposition découle de la Constitution (article 126), laquelle devrait être modifiée.

¹⁹ Il convient de noter que, même s'il s'agit d'un vestige du passé, le Parlement britannique conserve le pouvoir de révoquer les juges, pouvoir dont il ne fait jamais usage en pratique. Voir Lord Phillips of Worth Matravers, « The New Supreme Court of the United Kingdom », in *Da mihi factum, dabo tibi ius*, Cour suprême 1809-2009, Helsinki 2009, p. 15, paragraphe 18 (« Bien que nommés par le Roi et exerçant leurs pouvoirs en son nom, les juges acquièrent rapidement une indépendance jalouse. Ce fait est attesté par le Parlement lorsqu'il adopte, en 1700, une loi (*Act of Settlement*) prévoyant que les juges sont nommés aussi longtemps qu'ils affichent une bonne conduite et ne peuvent être révoqués qu'avec l'accord des deux chambres du Parlement. A aucun moment de notre histoire, un juge de la Haute Cour n'a été démis de ses fonctions. L'indépendance du judiciaire est vitale pour la prééminence du droit. »).

64. Il pourrait s'avérer impossible d'adopter une approche totalement différente sur la simple base d'une loi. Dans ces conditions, il apparaît d'autant plus important d'incorporer au projet de loi des garanties supplémentaires de l'indépendance du système judiciaire. L'un des principaux problèmes en la matière concerne la question de la révocation (par la *Verkhovna Rada*) de juges élus à titre permanent (même si une partie des considérations avancées vaut également pour la révocation des autres juges).

65. Les garanties supplémentaires pourraient porter sur : 1) les motifs de révocation ; 2) la procédure devant l'organe décisionnel (la *Verkhovna Rada*) ; 3) la prise de décision par ledit organe (à la majorité simple ou qualifiée).

66. Une partie des motifs proposés semble très vague ou pécher par son imprécision (voir également le document CDL-AD(2007)003, paragraphe 45). De sorte qu'on est en droit de se demander si le non-respect d'une quelconque règle d'incompatibilité ou la moindre condamnation (article 135) – quelle que soit la nature de l'infraction (un excès de vitesse minimale ?) – suffirait à entraîner la révocation, comme l'article 133 semble le suggérer. Si, à certains moments, la constatation du motif de révocation pertinent semble devoir entraîner obligatoirement la révocation (auxiliaire *shall* dans la version anglaise de l'article 133), dans d'autres cas la disposition pertinente semble conférer une plus grande liberté d'appréciation à l'organe décisionnel (présence de l'auxiliaire *may* dans la version anglaise de l'article 134).

67. Concernant la procédure, l'enquête devant la *Verkhovna Rada* – qui implique la possibilité d'un interrogatoire intensif par les députés (article 143.4) – et l'examen des « pétitions des citoyens » (article 140.3) donnent l'impression que toute cette procédure pourrait être politisée et, à ce titre, est peu compatible avec la charge de juge. Alors que le projet de loi prévoit que les explications du juge doivent être entendues, il demeure silencieux sur le point de savoir si l'intéressé a le droit de citer des témoins ou de poser des questions aux témoins à charge. Il ne mentionne nulle part le droit du juge d'interroger son accusateur ou de le confronter. Ces questions ont fait l'objet de commentaires dans l'avis précédent de la Commission, mais n'ont pas été réglées.

68. Au vu des caractéristiques de cette procédure de révocation et des caractéristiques analogues du processus de nomination à des postes permanents (voir plus haut, ainsi que les paragraphes 27 et 28 de l'avis précédent CDL-AD(2007)003), on est en droit de se demander si le système est propice à la mise en place de « garanties contre les pressions extérieures » et d'« apparence d'indépendance » comme l'exige notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La simple éventualité d'une telle procédure de révocation peut avoir un effet paralysant sur le travail de certains juges et, partant, affecter leur indépendance ou du moins donner une mauvaise image de l'indépendance du système judiciaire. Le centre de gravité des enquêtes menant à une révocation devrait être la procédure engagée devant le Conseil supérieur de la justice, la *Verkhovna Rada* se contentant de jouer un rôle de décideur plus passif. A supposer que la composition dudit Conseil soit celle mentionnée plus haut au paragraphe 47 et que la procédure de révocation menée devant lui présente un caractère judiciaire, le système pourrait être considéré comme répondant aux exigences de l'Etat de droit, à condition que le rôle de la *Verkhovna Rada* se limite à celui d'un décideur formel dépourvu des pouvoirs inquisitoires que le projet actuel voudrait lui conférer. Comme pour les nominations à titre permanent, les auditions éventuelles devant la *Verkhovna Rada* ne devraient pas être plus poussées que celles qui se tiennent devant les commissions.

69. Cependant, l'article 131 de la Constitution en vigueur prévoit un Conseil supérieur de la justice comprenant des représentants nommés par des organes politiques et au sein duquel les juges sont en minorité. Cette situation laisse beaucoup à désirer et il est à espérer qu'elle sera corrigée dans le cadre des futures réformes constitutionnelles. Dans le cas contraire, une solution propre à renforcer la procédure de nomination dans le sens de

l'indépendance des juges pourrait consister à formuler une règle prévoyant la confirmation par la Cour suprême de toute révocation (ou de tout refus de nomination permanente) d'un juge. On pourrait même aller jusqu'à envisager qu'un juge ne puisse être révoqué qu'en vertu d'une décision judiciaire.

70. Enfin, au cas où l'organe législatif conserverait le pouvoir de révoquer des juges, on pourrait se poser la question de savoir si – au moins dans certains cas (notamment lorsque le Conseil supérieur de la justice n'a pas proposé la révocation à l'unanimité) – la décision de la *Verkhovna Rada* ne devrait pas être prise à une majorité qualifiée (par exemple des quatre cinquièmes) : une modification qui nécessiterait probablement un amendement constitutionnel. Si une révision de la Constitution était entreprise, de profonds changements s'imposeraient.

6. Autonomie judiciaire

6.1. Remarques générales

71. La section IX du projet de loi sur le système judiciaire et le statut des juges (articles 147 à 160) contient des dispositions détaillées relatives à « l'autonomie judiciaire ». Cette section se divise en deux chapitres. Le chapitre 1 traite des « principes généraux de l'autonomie judiciaire » et le chapitre 2 des « réunions et conférences de juges ». L'article 147.1 du chapitre 1 dispose que, pour régler les questions « relatives au fonctionnement interne des tribunaux d'Ukraine, il sera recouru à l'autonomie judiciaire, c'est-à-dire à la résolution collective desdites questions par des juges professionnels ».

72. En vertu de l'article 147.2, « [l']autonomie judiciaire est l'une des garanties les plus importantes de l'autonomie des tribunaux et de l'indépendance des juges ». Le même article prévoit également que « les activités des organes de l'autonomie judiciaire servent à faciliter la création des conditions organisationnelles et autres indispensables au fonctionnement normal des tribunaux et des juges, à défendre l'indépendance de la justice, à assurer la protection des juges contre toute ingérence dans leurs activités judiciaires, ainsi qu'à améliorer la qualité de la gestion du personnel de l'appareil judiciaire ».

73. L'article 147.3 prévoit que « les questions relatives au fonctionnement interne des tribunaux englobent le soutien administratif aux tribunaux et aux activités des juges, la protection sociale des juges et de leur famille, ainsi que d'autres sujets n'ayant pas un rapport direct avec l'administration de la justice ».

74. L'article 147.4 mentionne les objectifs des organes de l'autonomie judiciaire, lesquels incluent la participation des juges à la détermination des besoins des tribunaux en matière de personnel, de ressources financières et de soutien logistique, ainsi qu'aux questions relatives à la nomination, à la discipline et à la motivation des juges, à l'unité organisationnelle du fonctionnement des organes judiciaires, à la protection des tribunaux contre les ingérences et à la supervision de l'organisation du fonctionnement des tribunaux.

75. L'autonomie judiciaire, telle qu'elle est définie à l'article 147, est d'une part perçue comme un élément central de la protection de l'un des principes fondamentaux régissant le pouvoir judiciaire, à savoir son indépendance. Le juge doit être à l'abri des influences exercées non seulement par d'autres branches du pouvoir (indépendance institutionnelle), mais également par la société en général. De plus, chaque juge doit être indépendant dans ses décisions (indépendance personnelle) ; il doit être indépendant à l'égard des tiers, que ceux-ci appartiennent ou pas à l'appareil judiciaire. Par ailleurs, le texte de l'article 147 indique clairement que l'indépendance judiciaire n'est pas la seule valeur qu'entend promouvoir le concept d'autonomie judiciaire. Celui-ci vise également à créer des conditions

– organisationnelles et autres – propices au bon fonctionnement et à l'efficacité des tribunaux et des juges et à améliorer la qualité du travail judiciaire.

76. De plus, le concept semble viser également à assurer un contrôle démocratique – par les juges dans leur ensemble – du fonctionnement du système judiciaire. Cette proposition est notamment inspirée par une volonté de limiter le pouvoir des présidents de tribunal, qui disposeraient, selon certains, d'un pouvoir excessif sur les juges ordinaires (voir le document CDL-AD(2007)003).

77. Bien que la tentative d'instaurer un contrôle démocratique soit relativement lourde de conséquences et ne semble être requise par aucun des instruments internationaux relatifs au système judiciaire (voir le document CDL-AD(2007)003, paragraphe 50), l'indépendance judiciaire implique la protection du juge contre la possibilité de pressions et autres influences non seulement de la part de l'exécutif et du législatif, des médias, des milieux économiques, de l'opinion publique, etc., mais également des pressions éventuelles émanant de l'intérieur même du système judiciaire. Par conséquent, les relations entre les juges, d'une part, et les présidents de tribunal, le Conseil supérieur de la justice (dans les pays où il existe) et le ministère de la Justice, d'autre part, doivent impérativement être réglementées et structurées de manière à préserver l'indépendance du juge individuel.

78. Il est généralement admis que l'administration du système judiciaire doit être confiée à l'appareil judiciaire lui-même ou à une autorité indépendante au sein de laquelle ledit appareil est largement représenté, du moins dans les pays sans autre tradition établie de gestion efficace et n'exerçant pas d'influence sur la fonction judiciaire²⁰. Par conséquent, un système de participation démocratique de tous les juges aux décisions peut sembler logique – notamment au sein d'un appareil judiciaire dans lequel les présidents de cour d'appel jouissaient traditionnellement de compétences étendues (y compris le droit d'abaisser ou d'augmenter un salaire) qu'ils n'exerçaient pas toujours à bon escient – même si les instruments internationaux n'exigent pas l'instauration d'un tel système. De fait, dans la plupart des systèmes juridiques, nombreuses sont les questions importantes pour le fonctionnement de l'appareil judiciaire – comme la répartition du travail entre les tribunaux, l'affectation des juges, les horaires de travail, etc. – qui sont tranchées par des magistrats de haut rang comme les présidents de tribunal plutôt que par des organes démocratiquement élus par l'ensemble des juges. La Charte européenne sur le statut des juges envisage un

²⁰ Voir : CONCLUSIONS de la Première commission d'étude de l'Union internationale des magistrats, Recife 2000. http://www.iaj-uim.org/old/ENG/frameset_ENG.html « 1. L'indépendance de la justice doit être libre de toute autre influence extérieure pour assurer aux citoyens un procès impartial fondé sur la loi. Cela signifie que le juge doit être protégé contre la possibilité de pressions ou d'autres influences de la part du pouvoir exécutif et législatif de l'Etat, comme des médias, des milieux économiques, ou de l'opinion publique. Mais cela signifie aussi que des garanties doivent exister de nature à prévenir l'existence de pressions à l'intérieur du pouvoir judiciaire lui-même. [...] 3. L'administration du système judiciaire doit créer et assurer les conditions nécessaires pour une justice indépendante. Ceci inclut la question d'une rémunération appropriée, et celle d'une protection statutaire effective. Pourtant, le juge et la justice prise comme entité, ont pour obligation d'assurer les moyens relatifs à la charge de travail et d'affecter les ressources nécessaires à cet effet. Parmi les questions qui ont été mises en évidence, de nature à compromettre l'indépendance du juge, ont été soulignées : une charge de travail excessive, des ressources insuffisantes pour l'exécution des devoirs du juge, l'imposition arbitraire de quotas concernant le nombre de décisions rendues, l'affectation des dossiers, les procédures et les critères en matière de promotion des juges. Lorsqu'il est question d'évaluer un juge, cela ne doit pas être entrepris de manière à compromettre son indépendance. Par exemple, il est dangereux d'évaluer le travail du juge par référence au pourcentage des décisions qui ont été réformées en appel. [...] 5. En ce qui concerne les relations entre d'une part le juge, et d'autre part les présidents de juridiction, il est essentiel que les relations avec le Conseil supérieur de la justice là où il existe, comme avec le ministère de la Justice soient réglementées et structurées par la loi pour être assuré que la liberté de juger n'en soit pas affectée. Dans ce contexte, il est nécessaire de mentionner que les présidents de juridiction doivent être des juges. De plus, l'administration de la justice doit être systématiquement confiée au pouvoir judiciaire lui-même ou à une autorité indépendante substantiellement représentative des juges, sauf s'il existe une tradition établie d'administrer la justice sans exercer aucune influence sur le fonctionnement de celle-ci. ».

processus de consultation des juges, mais pas nécessairement de décision²¹. Si ce système protège efficacement l'indépendance judiciaire et permet ou facilite réellement un fonctionnement efficace de l'appareil judiciaire dans son ensemble, il devrait être introduit ou – dans la mesure où il est déjà appliqué en pratique (sans pour autant être prévu par la loi) – maintenu²².

79. Dans son avis précédent, la Commission de Venise avait formulé des recommandations concernant le budget de la justice, en faisant notamment valoir qu'un organe autonome ayant une représentation judiciaire importante devrait jouer un rôle significatif dans la présentation et la défense dudit budget devant le Parlement. Cette recommandation n'a pas été reprise dans le nouveau projet de loi.

6.2. Institutions de l'autonomie judiciaire

80. L'article 148 du projet de loi prévoit que l'autonomie judiciaire peut revêtir quatre formes organisationnelles :

- les réunions de juges,
- les conférences de juges,
- le Congrès des juges d'Ukraine,
- le Conseil des juges d'Ukraine ;
- certaines de ces entités peuvent également créer des organes exécutifs (c'est notamment le cas du Congrès des juges d'Ukraine).

6.3. Réunions de juges

81. Les réunions de juges rassemblent les juges d'un même tribunal pour leur permettre de discuter de questions relatives au fonctionnement interne de leur juridiction et de prendre des décisions collectives à ce sujet (article 149.1). Ces réunions peuvent se tenir aux quatre niveaux de juridiction. La règle générale prévoit qu'elles sont convoquées par le président du tribunal concerné, de sa propre initiative ou sur demande d'un tiers du nombre total de juges dudit tribunal (article 149.2). En vertu de l'article 149.5, les réunions de juges examinent les questions relatives au fonctionnement interne du tribunal et à son personnel et prennent des

²¹ « Les juges sont associés par leurs représentants et leurs organisations professionnelles aux décisions relatives à l'administration des juridictions, à la détermination de leurs moyens et à l'affectation de ceux-ci sur le plan national et sur le plan local. Ils sont consultés dans les mêmes conditions sur les projets de modification de leur statut et sur la définition des conditions de leur rémunération et de leur protection sociale.» (article 1.8).

²² « Cependant, il serait également immédiatement possible d'améliorer sensiblement la situation en mettant fin à l'exercice de l'influence politique sur le système judiciaire et en accroissant les efforts des organes de l'autonomie judiciaire et de la Cour suprême d'Ukraine en matière de protection de l'indépendance des juges. Un exemple positif dans ce sens est la série de changements intervenus dans la procédure de nomination des présidents de tribunal et de leurs adjoints. En l'absence de lois pertinentes, le Conseil des juges d'Ukraine a invoqué la Constitution pour assumer la responsabilité de ces fonctions. Les résultats de l'étude consacrée à l'indépendance judiciaire en 2008 révèlent une diminution notable de l'influence des milieux politiques sur cet aspect de la justice par rapport à l'année précédente. De plus, l'absence de manipulation politique au moment de la nomination de juges à des postes administratifs au sein des tribunaux a généré un climat plus serein d'indépendance. Les juges, procureurs et avocats de la défense interrogés dans le cadre de l'étude pensent que le niveau de respect de l'indépendance des juges de la part des présidents de tribunal a augmenté de 15 à 20 %, tandis que l'influence de ces présidents sur la carrière professionnelle des autres juges a diminué. Les spécialistes supposent que la réduction des pressions politiques exercées sur le Conseil supérieur de la justice (même en l'absence des amendements constitutionnels requis concernant la composition de cet organe) s'est traduite par une augmentation de la crédibilité accordée à cet organe essentiel et à son activité. » *Monitoring of Judicial Independence in Ukraine*, 2008, édité par Andriy Alyeksyeyev, Centre d'études judiciaires. Kiev : 2008, p. 3.

décisions ayant force obligatoire. Elles entendent également les rapports présentés par les juges occupant des postes administratifs et par le greffier²³.

82. De plus, les réunions approuvent la procédure d'établissement des collèges de juges chargés d'examiner les affaires et de désigner le président du tribunal, ainsi que les modalités de remplacement des juges en cas d'absence. Elles approuvent la procédure et le calendrier des congés des juges (article 149.5.4). Les réunions des juges des tribunaux locaux et des cours d'appel doivent se tenir au moins une fois par semestre et les réunions des juges de la Cour suprême et des cours supérieures spécialisées au moins une fois par an. Les réunions des juges de la Cour suprême d'Ukraine et des cours supérieures spécialisées peuvent également soumettre des propositions au Congrès des juges d'Ukraine, ainsi qu'élire des délégués au dit Congrès (article 150.5.1). En vertu de l'article 150.4, les réunions des juges de la Cour suprême et des cours supérieures spécialisées « débattent des questions liées au fonctionnement interne du tribunal ou au travail de juges ou de membres du greffe et prennent des décisions ayant force obligatoire pour les juges siégeant dans ces juridictions ». On suppose que la formule « travail de juges » renvoie à la charge de travail etc. de chaque juge et ne fait aucunement référence aux décisions rendues par les intéressés, sans quoi cette disposition porterait atteinte à l'un des éléments essentiels de l'indépendance de chaque juge à l'égard de ses collègues [voir les Principes de Bangalore, note 7, ou les Conclusions de la Première commission d'étude de l'Union internationale des magistrats (UIM), note 20]. Les réunions de juges disposent de pouvoirs très importants. Elles peuvent soumettre des propositions en vue de régler des questions touchant la relation entre le système judiciaire et d'autres organes de la puissance publique ou relatives à la législation.

6.4. Conférences de juges

83. Les conférences de juges sont traitées aux articles 152 à 154. Elles sont définies comme la réunion de représentants (délégués) de tribunaux en vue de discuter du fonctionnement de leurs juridictions et d'adopter des décisions collectives sur les questions débattues. Force est de se poser la question des compétences respectives des conférences et des réunions de juges, dans la mesure où le texte ne précise pas clairement quelle est l'instance qui prévaut en cas de divergence d'opinions concernant le fonctionnement des tribunaux. Les conférences, elles aussi, entendent les rapports des organes exécutifs qu'elles ont créés, ainsi que des services compétents de l'Administration judiciaire publique. Elles peuvent également entendre les rapports de leurs représentants auprès de la commission territoriale des qualifications compétente. Comme les réunions, elles peuvent soumettre des propositions à d'autres organes de l'Etat. Les conférences élisent des délégués au Congrès des juges d'Ukraine (article 152.8). Chacune d'entre elles peut adopter des décisions ayant force obligatoire pour son conseil des juges et pour les juges des tribunaux qu'elle couvre (article 152.3).

84. En vertu de l'article 152.4, la conférence des juges détermine le nombre de membres du conseil des juges et les élit. Par ailleurs, l'article 159 prévoit que le Conseil des juges d'Ukraine est élu par le Congrès des juges d'Ukraine. On ne voit donc pas très bien quel est l'organe compétent en matière d'élection.

85. Dans le contexte du projet de loi, il semble que les conférences existent uniquement au niveau des tribunaux locaux et des cours d'appel. En ce qui concerne la Cour suprême et les cours supérieures spécialisées, un organe unique, la réunion, remplit apparemment les mêmes fonctions que celles assumées par les réunions et les conférences au niveau des juridictions inférieures.

²³ Il n'est cependant pas précisé si ces « réunions de juges » sont censées remplacer les « conseils judiciaires » régionaux actuels.

86. Pour être valable, une conférence doit réunir au moins les deux tiers du nombre total des délégués. Elle peut également être suivie par d'autres juges n'ayant pas la qualité de délégué (article 154.1). Les délégués à la conférence sont élus par les réunions (article 154.2). La conférence doit se tenir au moins une fois par an (article 153.1). Des représentants des organes de la puissance publique, des collectivités territoriales, des établissements d'enseignement et de recherche, des services de police et des organisations de la société civile peuvent également y participer. Seuls les délégués ont le droit de vote (article 154.7). En vertu de l'article 159.2, c'est au Congrès des juges qu'il appartient d'élire le conseil.

6.5. Congrès des juges d'Ukraine

87. Le Congrès des juges d'Ukraine est l'organe suprême de l'autonomie judiciaire (article 155.1). Il entend un rapport du Conseil des juges d'Ukraine sur l'exécution de leurs tâches par les organes de l'autonomie judiciaire et sur l'état du financement des tribunaux et du soutien administratif à leur fonctionnement. En vertu de l'article 156.1, le Congrès se réunit tous les trois ans. Il est convoqué par le Conseil des juges d'Ukraine. Un Congrès extraordinaire peut être convoqué à la demande d'au moins un tiers des conférences de juges ou de la réunion des juges de la Cour suprême. De nombreuses personnalités peuvent y assister, dont le Président de la République, les députés, le commissaire aux droits de l'homme de la *Verkhovna Rada*, les membres du Conseil supérieur de la justice, des représentants du conseil des ministres, d'autres organes de la puissance publique, des établissements d'enseignement et de recherche et des organisations de la société civile, ainsi que d'autres personnes invitées (article 156.3).

88. Il n'est pas précisé si ces personnes sont autorisées à participer pleinement au Congrès (il est probable, en tout cas, qu'elles ne disposent pas du droit de vote). Cependant, les principes de la séparation des pouvoirs impliquent que ces personnes ne devraient avoir qu'un statut d'observateur, à moins qu'une demande particulière n'ait été formulée pour des raisons spécifiques.

89. Au cas où le Conseil des juges d'Ukraine s'abstiendrait de convoquer le Congrès des juges d'Ukraine, un comité organisateur serait établi afin de convoquer un congrès extraordinaire, conformément aux exigences de l'article 156.1. Comme il a déjà été signalé dans l'avis précédent, on comprend mal la raison d'être d'une telle disposition. Il semble étrange que le projet de loi envisage qu'un organe constitué de juges de haut rang puisse délibérément ignorer une disposition légale lui demandant de convoquer un Congrès. On a peine à imaginer comment une telle situation pourrait se produire, sauf en cas de divergence d'opinion de bonne foi sur la validité d'une demande de convocation d'un Congrès extraordinaire, auquel cas le problème devrait probablement être résolu par un tribunal.

90. Les délégués au Congrès des juges d'Ukraine sont élus par les conférences de juges (articles 152.2.4 ; 157.1) dans le cas des tribunaux locaux et des cours d'appel et par les réunions de juges dans le cas de la Cour suprême et des cours supérieures spécialisées (articles 150.5.2 ; 157.1). Une réunion des juges de la Cour constitutionnelle ukrainienne élit trois délégués.

91. Les pouvoirs conférés au Congrès des juges d'Ukraine sont larges. Celui-ci peut nommer et révoquer les juges de la Cour constitutionnelle conformément à la Constitution et à la loi (article 155.2.3). Il nomme les membres du Conseil supérieur de la justice et peut décider de mettre fin à leurs fonctions (article 155.4). Il peut nommer les membres de la Haute Commission des qualifications des juges d'Ukraine (article 155.2.5) et de la Commission disciplinaire des juges d'Ukraine. Il peut prendre des décisions ayant force obligatoire pour tous les organes de l'autonomie judiciaire et tous les juges professionnels

(article 155.3). Il convient de mettre des limites au pouvoir de prendre des décisions ayant force obligatoire pour tous les juges professionnels, de manière à garantir sa compatibilité avec le principe d'indépendance de chaque juge.

92. En outre, le Congrès des juges d'Ukraine entend des rapports du Conseil des juges d'Ukraine, ainsi que de ses représentants au sein des différents autres organes. Il entend également des rapports du directeur de l'Administration judiciaire publique d'Ukraine, organe exécutif chargé de fournir un soutien aux tribunaux. Il peut adopter une motion de censure à l'encontre de ce dernier (article 155.2.2).

6.6. Conseil des juges d'Ukraine

93. Pendant le laps de temps séparant deux Congrès successifs des juges d'Ukraine, les fonctions relevant de l'autonomie judiciaire sont assumées par le Conseil des juges d'Ukraine (article 159.1), organe élu par le Congrès des juges d'Ukraine (article 159.2). Sa tâche consiste à veiller à l'application des décisions du Congrès et à régler les questions relatives à la convocation du prochain Congrès (article 159.5). Il exerce également un contrôle sur les activités de l'Administration judiciaire publique concernant le travail des tribunaux. Il entend un rapport du directeur de cette administration concernant le travail des tribunaux (article 159.6.3) et examine les questions relatives à la protection juridique et sociale des juges (article 159.6.2).

94. Il peut également soumettre des propositions aux organes de la puissance publique en vue de résoudre des problèmes liés au fonctionnement des tribunaux. Les décisions adoptées par le Conseil des juges d'Ukraine ont force obligatoire pour tous les organes de l'autonomie judiciaire et les juges occupant des postes administratifs au sein des tribunaux (une formule désignant les présidents et vice-présidents de tribunal). Toute décision du Conseil des juges d'Ukraine peut être annulée par le Congrès des juges d'Ukraine (article 159.7).

95. Le Conseil se compose de 33 membres élus par le Congrès avec des quotas fixés pour chacun des tribunaux. Les candidatures sont soumises par les conférences ou les réunions de juges, ainsi que par des délégués du Congrès à titre individuel. Le Conseil des juges élit son président, son vice-président et son secrétaire, ainsi qu'un présidium. Les tâches et les compétences du Conseil sont les suivantes (article 159.6) :

- i élaborer et mettre en œuvre des mesures visant à garantir l'indépendance du système judiciaire et à améliorer le soutien administratif au fonctionnement des tribunaux ;
- ii examiner les questions relatives à la protection juridique des juges, ainsi qu'à leur protection sociale et à celle de leurs familles, et prendre des décisions à cet effet ;
- iii exercer un contrôle sur l'organisation du travail des tribunaux et les activités de l'Administration judiciaire publique d'Ukraine et entendre des rapports d'activité des présidents de tribunal et des responsables de ladite administration ;
- iv examiner les plaintes de juges visant un président de tribunal ou d'autres agents publics, ainsi que les autres informations émanant de juges et dénonçant une menace pour leur indépendance, et prendre des actions appropriées en fonction des résultats de cet examen ; notifier aux organes compétents les motifs éventuels de l'engagement d'une responsabilité pénale, disciplinaire ou autre ; faire des déclarations publiques au nom du système judiciaire sur des faits de violation de l'indépendance judiciaire ; envoyer des rapports pertinents aux organisations internationales ;
- v approuver le nombre de dossiers (charge de travail) devant normalement être traité par un juge à tous les niveaux de juridiction ;

- vi entendre des rapports sur les travaux de la Haute Commission des qualifications des juges d'Ukraine et de la Commission disciplinaire des juges d'Ukraine ;
- vii soumettre des propositions aux organes de la puissance publique et des collectivités locales en vue de résoudre des problèmes liés au fonctionnement des tribunaux ;
- viii suspendre les décisions des conseils régionaux de juges qui ne sont pas conformes à la Constitution et aux lois d'Ukraine ou vont à l'encontre de décisions du Congrès des juges d'Ukraine ;
- ix suspendre les pouvoirs d'un juge (article 146.1).

96. Encore une fois, il s'agit de fonctions très étendues et, compte tenu du fait que le Conseil est un organe permanent alors que le Congrès ne se réunit qu'une fois tous les trois ans, on peut s'attendre à ce que le pouvoir réel soit détenu par le Conseil (et plus précisément son présidium).

97. L'organisation de l'autonomie judiciaire, telle qu'elle est définie dans le présent projet de loi, est très compliquée, voire déroutante sur certains points. Trois organes se voient désormais conférer certaines fonctions analogues ou identiques dans le cadre desquelles ils peuvent rendre des décisions ayant force obligatoire : les réunions, les conférences et le Conseil des juges d'Ukraine²⁴. En dépit de dispositions prévoyant la possibilité pour un organe supérieur (en l'occurrence le Conseil des juges d'Ukraine) de prendre des décisions annulant celles d'un organe inférieur, le risque potentiel d'intrigues internes et de manœuvres juridico-politiques demeure considérable.

98. En outre, si de prime abord le système dans son ensemble paraît extrêmement démocratique, la coexistence de plusieurs organes exerçant des fonctions analogues, voire identiques, affaiblit les pouvoirs respectifs de chacun d'entre eux. Dans ces conditions, il faut veiller de près à ce qu'un système semblant extrêmement démocratique ne débouche pas en réalité sur des institutions très faibles risquant d'être totalement dominées par des organes beaucoup plus puissants au sein de l'Etat.

99. Par conséquent, il y a lieu de se demander s'il ne serait pas beaucoup plus raisonnable de revoir l'ensemble du système d'autonomie judiciaire et d'envisager l'établissement d'un Conseil supérieur de la justice indépendant dont la majorité ou au moins un nombre important des membres seraient des juges (voir, par exemple, le Conseil supérieur de la justice hongrois composé en majorité de magistrats). Un Conseil supérieur de la justice serait le mieux à même d'assurer une protection à la fois « interne » et « externe » de l'indépendance du système judiciaire, comme l'attestent les principaux documents internationaux pertinents. Ce Conseil pourrait également être chargé de la formation des juges.

6.7. Administration judiciaire publique d'Ukraine

100. L'autonomie judiciaire n'est pas viable sans autonomie administrative. Par conséquent, il convient de s'intéresser à un autre organe mentionné dans le projet de loi : l'Administration judiciaire publique d'Ukraine. Les compétences de cet organisme sont larges (article 177). Il s'agit d'un organe exécutif doté d'un statut spécial et chargé de soutenir, sous l'angle administratif, le fonctionnement des tribunaux de droit commun (c'est-à-dire toutes les juridictions à l'exception de la Cour suprême et des cours supérieures spécialisées). Les agents de l'Administration judiciaire publique d'Ukraine sont des fonctionnaires (article 177.3). Les règlements relatifs à l'Administration sont approuvés par le conseil des ministres d'Ukraine,

²⁴ Comparer à cet égard l'article 149.5.1 [Réunions de juges] à l'article 152.2.1 [Conférences de juges] et à l'article 159.6.3 [Conseil des juges] lesquels portent tous deux sur « le fonctionnement des tribunaux ».

lequel est également chargé de nommer et de révoquer son directeur sur proposition du Premier ministre et après consultation du Conseil des juges d'Ukraine.

101. Les dispositions de la version précédente du projet de loi relatives à l'Administration judiciaire publique d'Ukraine sont demeurées pour l'essentiel inchangées. Le directeur de cet organisme n'est plus chargé de nommer et de révoquer les greffiers des tribunaux : une initiative dont il convient de se féliciter, dans la mesure où elle renforce l'indépendance du système judiciaire. De même, l'Administration judiciaire publique n'est plus chargée de veiller à l'indépendance et à l'immunité des juges. Cependant, ses compétences recourent bon nombre de celles dévolues aux organes de l'autonomie judiciaire.

102. L'Administration judiciaire doit « étudier les aspects pratiques du fonctionnement des tribunaux, ainsi qu'élaborer et soumettre – de la manière prescrite par la loi – des propositions visant l'amélioration de ce fonctionnement » (article 178.2) ; « veiller à introduire les conditions indispensables à l'élévation du niveau professionnel des juges et du personnel du greffe » (article 178.5) ; « organiser la tenue de statistiques, la gestion des affaires et l'archivage ; superviser la gestion des affaires dans les tribunaux de droit commun » (article 178.7) ; « assumer les fonctions de distributeur principal des fonds provenant budget de l'Etat » (article 178.9) ; « aider le Conseil des juges d'Ukraine à déterminer le nombre d'affaires que chaque juge doit traiter à tous les niveaux de juridiction et élaborer des propositions relatives au nombre de juges dans chaque tribunal » (article 178.20), etc.

103. On le voit, les compétences de l'Administration judiciaire publique d'Ukraine sont étendues. Il est évident qu'elles pourraient enfreindre, voire violer, les principes de l'indépendance du système judiciaire d'une manière totalement incompatible avec les normes internationales. D'après les discussions menées au cours de la table ronde, il semble qu'initialement l'une des principales raisons de la création d'un tel organe spécial ait été la volonté de remplacer un organe exécutif par un organe judiciaire : une idée qui n'a pas été reprise dans la dernière version. Le nouvel organe relève donc de l'exécutif et pourrait se transformer en un nouveau ministère de la Justice. Il convient de distinguer clairement entre les rôles respectifs du ministère de la Justice et de l'Administration judiciaire publique. Cette dernière devrait faire partie de la branche judiciaire en tant qu'élément fondamental de l'autonomie judiciaire et, partant, de l'indépendance du système judiciaire. Par conséquent, l'Administration judiciaire publique devrait passer sous le contrôle d'un organe indépendant de l'autonomie judiciaire.

104. On a également du mal à comprendre pourquoi les cours supérieures ukrainiennes disposent de leur propre administration judiciaire (chargée de faciliter leur fonctionnement) – une mesure raisonnable du point de vue de l'indépendance du système judiciaire –, alors que les tribunaux de droit commun (tribunaux de district et cours d'appel) sont administrés par un organe relevant de l'exécutif (à savoir l'Administration judiciaire publique, article 177.1). Les agents de cet organe sont des fonctionnaires (article 177.3), c'est-à-dire des personnes dépendant de l'exécutif. Une telle organisation contredit les principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire (tels qu'ils sont consacrés par tous les instruments juridiques européens et internationaux pertinents).

6.8. Conclusions relatives à l'autonomie judiciaire

105. On peut nourrir de sérieux doutes quant à l'efficacité d'une procédure établissant des organes de l'autonomie judiciaire à autant de niveaux différents. Le risque potentiel de « manœuvres juridico-politiques » semble important. Des fonctions importantes sont dévolues aux organes de l'autonomie judiciaire, mais la dispersion des compétences entre une pléthore d'organes semble générer une situation potentiellement confuse dans laquelle

plusieurs entités exercent en réalité les mêmes compétences. De ce point de vue, l'efficacité desdits organes peut être remise en question.

106. L'existence de ces organes risque de nuire considérablement à la gestion efficace des tribunaux par leurs présidents et vice-présidents et par le personnel permanent de l'Administration judiciaire publique d'Ukraine. En effet, ces fonctionnaires doivent rendre compte et sont responsables devant toute une série de personnes : une situation qui pourrait permettre aux intéressés de ne rendre compte en fait à personne, mais qui consacre également la dévolution de fonctions importantes – telles que la répartition des affaires et la détermination du volume de travail – à des organes démocratiquement élus. D'aucuns peuvent douter de l'efficacité d'un tel système.

107. Alors que le désir de limiter le pouvoir des présidents de tribunal est compréhensible et qu'une telle limitation apparaît même nécessaire compte tenu de certains abus commis par les intéressés dans le passé, on est en droit de se demander si la méthode préconisée par le projet de loi est la bonne pour parvenir à ce résultat. L'exclusion totale des présidents des organes de l'autonomie judiciaire pourrait créer un climat conflictuel. A cet égard, une disposition permettant aux présidents de tribunal d'assister aux sessions sans pouvoir voter pourrait être envisagée. Une autre méthode de limitation des pouvoirs excessifs des présidents pourrait consister à les nommer pour une période limitée et à recourir, pour la répartition des affaires, à un système automatisé.

108. L'efficacité du système proposé d'autonomie judiciaire soulève de sérieux doutes malgré ses ambitions démocratiques. Il est illogique de créer des organes représentatifs du système judiciaire en leur conférant des pouvoirs concurrents. Un système beaucoup plus simple et peut-être plus efficace pourrait consister à créer un organe unique tel qu'un Conseil supérieur de la justice éventuellement doté de sous-commissions s'acquittant de fonctions spécialisées. La composition de cet organe devrait être pluraliste et une partie importante de ses membres, sinon la majorité, devraient être des juges élus par leurs pairs. Une telle solution nécessiterait cependant un amendement à la Constitution.

109. Enfin, une fois élus, le président et le(s) vice-président(s) d'un tribunal pourraient être autorisés à exercer leur mandat jusqu'au bout, à moins d'être reconnus coupables d'un comportement répréhensible. Soumettre les intéressés au contrôle d'un organe élu pouvant les révoquer à tout moment n'est pas une méthode propice à la prise de décisions difficiles lorsque cela s'impose.

7. Formation des juges

110. La formation des juges est un sujet étroitement lié au statut des juges et à l'indépendance du système judiciaire. L'article 10 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985) prévoit que « [l]es personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes ». Selon l'article 2.3 de la Charte européenne sur le statut des juges, « [l]e statut assure au moyen de formations appropriées prises en charge par l'Etat, la préparation des candidats choisis à l'exercice effectif de ces fonctions [judiciaires]. ». Le même instrument prévoit en outre qu'« [u]ne instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci [...] veillera à l'adéquation des programmes de formation et des structures qu'ils mettent en œuvre, aux exigences d'ouverture, de compétence et d'impartialité liées à l'exercice des fonctions judiciaires » (articles 1.3 et 2.3). Enfin, selon l'Avis n° 4 du Conseil consultatif de juges européens, « le pouvoir judiciaire devrait jouer un rôle majeur ou être lui-même chargé d'organiser et de contrôler la formation » (paragraphe 16).

111. Le projet de loi reste muet sur l'institution d'enseignement judiciaire qui sera chargée de la formation continue des juges nommés à titre provisoire, ainsi que des juges nommés à titre permanent. Son article 57.3 se contente de déclarer qu'« [u]n juge occupant son premier poste judiciaire doit suivre deux semaines de formation par an. Un juge nommé à titre permanent doit suivre deux semaines de formation au moins une fois tous les trois ans ».

112. Le projet de loi ne dit rien non plus de la période de formation judiciaire dans un établissement d'enseignement juridique supérieur spécialisé et doté d'une accréditation de quatrième niveau (article 72.1).

113. En vertu de l'article 75.1 du projet de loi, le test auquel est soumis un candidat « à un poste judiciaire consiste en un contrôle de ses qualifications assorti d'un entretien ». Le texte ne précise pas les modalités du contrôle des qualifications.

114. Le projet de loi reste muet sur le financement de la formation, ainsi que sur les institutions chargées de dispenser cette formation et sur le lien desdites institutions avec le système judiciaire.

115. Concernant la formation, l'article 56.3 oblige chaque juge à suivre une formation appropriée au lieu de se borner à lui octroyer un droit à la formation. Cette approche semble appropriée, même si l'on est en droit de se demander pourquoi la formation des juges ne devrait pas être tout simplement rendue obligatoire.

116. Un autre changement tient au fait que l'Administration judiciaire publique n'est plus responsable de la formation des juges. La nouvelle version du projet de loi ne contient pas de dispositions équivalant à l'article 91 de la loi sur le système judiciaire de la version précédente, qui portait sur l'Ecole nationale des juges d'Ukraine. D'après des mentions antérieures relevées dans les textes, il semble que ce soit un organe dénommé Conseil des écoles supérieures de droit et des instituts de recherche juridique d'Ukraine qui nomme les membres des commissions des qualifications. Il en va de même concernant la nomination des membres de la Commission disciplinaire. Cependant, la question de la formation de base et de la formation continue des membres de l'appareil judiciaire ne semble pas être traitée dans le nouveau texte.

117. L'Administration judiciaire publique et la formation des juges doivent relever de la branche judiciaire. Ces activités devraient être contrôlées et supervisées par un organe indépendant de l'autonomie judiciaire, tel qu'un Conseil supérieur de la justice dont composition répondrait aux exigences mentionnées plus haut.

118. Pour se conformer aux normes européennes, les dispositions du projet de loi relatives à la formation des juges, aux instituts de formation, etc. devraient être révisées.

8. Conclusions

119. La Commission se félicite de la fusion de deux lois distinctes et de la prise en compte d'une partie de ses recommandations antérieures. En particulier, le système de répartition automatisé des affaires est un progrès dont il convient de se féliciter. Toutefois, d'autres réserves sérieuses n'ont pas été prises en considération. Cela dit, il semble que la plupart des changements introduits soient positifs et doivent être considérés comme des améliorations. Plusieurs problèmes découlent directement de la Constitution dont certaines dispositions représentent un obstacle à une indépendance du système judiciaire digne des normes européennes. **La Commission recommande de ne pas limiter la réforme judiciaire à la sphère législative mais d'engager une profonde réforme de la**

Constitution, de manière à poser solidement les bases d'un système judiciaire moderne, efficace et totalement conforme aux normes européennes.

120. Le présent avis ne porte pas sur toutes les dispositions du projet de loi sur le système judiciaire et le statut des juges, mais se concentre sur certains problèmes majeurs, notamment du point de vue de l'indépendance des juges et de l'appareil judiciaire. Le système envisagé pour la nomination et la révocation des juges contient des éléments extrêmement problématiques, dans la mesure où il autorise une politisation du processus d'une manière difficilement compatible avec l'exigence de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire. Le système proposé d'autonomie judiciaire suscite, lui aussi, des commentaires très critiques. Sur ces deux plans, la transformation du Conseil supérieur de la justice en un organe central indépendant, comprenant une majorité ou un nombre important de juges élus par leurs pairs constituerait un pas dans la bonne direction.

121. Le système envisagé pour la nomination et la révocation des juges pose des problèmes fondamentaux. Le rôle pressenti pour la *Verkhovna Rada* dans la procédure de révocation (ainsi que dans la procédure de nomination à un poste permanent) est incompatible avec l'indépendance du système judiciaire. Comme le Conseil consultatif de juges européens l'a souligné dans son Avis n° 1 (2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, le pouvoir judiciaire doit être indépendant de l'exécutif et du législatif, « si bien qu'il ne doit pas être lié par des relations préjudiciables ou soumis à leur influence » (paragraphe 11). Le rôle prévu pour la *Verkhovna Rada* dans les procédures de nomination et de révocation donne précisément l'impression de relations et d'influences inappropriées nuisant à l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Il pourrait s'avérer impossible de surmonter ces problèmes en introduisant simplement des changements çà et là ; il serait peut-être préférable de revoir le système dans son ensemble. La Commission de Venise a identifié certains éléments positifs dans son avis sur les projets d'amendements constitutionnels de 2009 (CDL-AD(2009)024).

122. Le système d'autonomie judiciaire est trop compliqué. Il prévoit un nombre pléthorique d'institutions : réunions de juges à différents niveaux, conférences de juges, Congrès des juges d'Ukraine, conseils des juges des différentes juridictions et Conseil des juges d'Ukraine (un organe distinct du Conseil supérieur de la justice). Cette structure pyramidale devrait être simplifiée, au nom de l'efficacité, sous peine de devenir un obstacle à l'établissement d'une réelle autonomie judiciaire et de faire peser un risque considérable de « manœuvres juridico-politiques ». La dispersion des compétences entre de nombreux organes semble générer une situation potentiellement confuse dans laquelle différentes entités exerceraient les mêmes compétences.

123. Par conséquent, la Commission formule les recommandations suivantes :

1. La décision d'établir des tribunaux ne devrait pas relever de la compétence du Président, mais d'une loi adoptée par le Parlement. En attendant un amendement à la Constitution dans ce sens, le Président devrait voir sa liberté d'appréciation limitée.
2. La structure complexe de l'appareil judiciaire devrait être simplifiée au moyen d'un amendement à la Constitution.
3. La Constitution ne devrait accorder qu'une immunité fonctionnelle pour les actes commis par les juges dans l'exercice de leurs fonctions. Au niveau législatif, la procédure de levée de l'immunité des juges devrait être simplifiée.
4. Les juges devraient être libres d'adhérer à des associations ou à des syndicats, même si des restrictions peuvent être apportées à leur droit de grève.
5. Les réductions de salaires visant uniquement les juges devraient être expressément interdites.
6. Même dans le cadre constitutionnel actuel, les pouvoirs discrétionnaires conférés au chef de l'Etat devraient être limités à la vérification du respect, par la Haute Commission

des qualifications et par le Conseil supérieur de la justice, de la procédure de sélection et de nomination des juges.

7. En attendant la modification de l'article 126 de la Constitution, la nomination d'un juge à un poste permanent à l'expiration de la période d'essai de cinq ans devrait être décrite dans la loi comme la norme applicable en règle générale.
8. Dans le cadre de la procédure de nomination, la Haute Commission des qualifications ne devrait pas être autorisée à tenir compte d'« autres documents », sans autre précision.
9. La procédure prévue de nomination des juges à titre permanent devrait être modifiée de manière à mettre fin à la participation du Parlement, par le biais d'une modification de l'article 128 de la Constitution. En l'absence d'une telle modification, l'indépendance de la Haute Commission des qualifications devrait être renforcée.
10. L'intervention de la *Verkhovna Rada* dans la nomination et la révocation des juges devrait être supprimée au moyen d'un amendement à la Constitution. En l'absence d'une telle modification, la participation du législatif devrait être subordonnée aux propositions formulées par des organes indépendants et le pouvoir d'enquête du Parlement devrait être supprimé.
11. Un organe autonome comptant une part importante de juges parmi ses membres (par exemple un Conseil supérieur de la justice réformé et pluraliste au sein duquel des juges élus par leurs pairs détiendraient un nombre important sinon la majorité des sièges) devrait jouer un rôle majeur dans la présentation et la défense du budget de la justice devant le Parlement²⁵.

²⁵ Cette proposition est à comparer avec le document émanant de l'Union internationale des magistrats (UIM) et intitulé *Conclusions du rapport général. Le rôle et les fonctions des conseils supérieurs de justice, ou des organismes analogues, en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux*. (Vienne 2003):

« Considérant :

- qu'il y a d'un côté un Conseil supérieur de la magistrature ou un organisme analogue dans la majorité des pays qui ont présenté un rapport, il y a de l'autre côté des pays qui n'ont pas un tel organisme ;
- que dans beaucoup de pays qui connaissent un tel organisme une proportion importante des membres sont des juges qui sont élus par leurs pairs ou des juges qui sont nommés en vertu de leur office ;
- que dans un nombre significatif de pays, le Conseil supérieur de la magistrature ou un organisme analogue joue un rôle majeur dans la nomination, promotion, discipline ou formation des juges et dans des questions budgétaires.

Considérant :

- que l'indépendance de la magistrature n'est pas un privilège des juges mais un droit des citoyens dans une démocratie basée sur un Etat de droit ;

La Première commission d'étude de l'UIM conclut :

- Un Conseil supérieur de la magistrature peut être un moyen de renforcer l'indépendance de la magistrature et des magistrats exerçant leurs fonctions judiciaires. C'est pourquoi, il est important qu'un CSM ou un organisme analogue jouisse d'un haut degré d'indépendance ou d'autonomie vis-à-vis des autres pouvoirs de l'Etat.
- Dans les pays où on a créé un CSM ou un organisme analogue il y a toujours un danger que l'indépendance de la magistrature soit affaiblie si elle n'est pas structurée d'une manière qui assure et protège cette indépendance.
- Il est essentiel qu'un Conseil supérieur de la magistrature ou un organisme analogue ait une majorité de juges parmi ses membres. Ces juges devraient être élus pour partie par leurs pairs et devraient être pour l'autre partie membres du CSM en vertu de leurs fonctions judiciaires spécifiques. Mais ils ne devraient pas être élus par le gouvernement ou par le Parlement.
- Un tel organisme doit de toute manière permettre d'instaurer un garde-fou entre la magistrature et les autres pouvoirs de l'Etat pour protéger la magistrature de l'influence injustifiée des autres pouvoirs et il ne doit pas être un instrument de ces mêmes pouvoirs.
- Un Conseil supérieur de la magistrature ou un organisme analogue de la magistrature doivent jouer un rôle majeur dans la nomination, la promotion, la discipline ou la formation des juges.
- L'indépendance de la magistrature dépend également de l'attribution des ressources budgétaires appropriées pour le fonctionnement de la justice et de la possibilité de décider par elle-même de l'utilisation de ces ressources. Le meilleur moyen d'atteindre ce but est un organisme indépendant ayant la responsabilité de l'allocation de ces ressources.

12. Le système d'autonomie judiciaire est beaucoup trop compliqué et devrait être simplifié. Les compétences respectives des différents organes concernés se recouvrant parfois, elles devraient être revues et clairement définies.
13. Au lieu de multiples organes de l'autonomie judiciaire, il conviendrait d'établir un organe unique, tel qu'un Conseil supérieur de la justice répondant aux critères mentionnés plus haut (lequel pourrait, si nécessaire, se doter de sous-commissions spécialisées).
14. Le Conseil supérieur de la justice devrait avoir une composition pluraliste et comprendre un nombre important sinon une majorité de juges élus par leurs pairs (un amendement à la Constitution étant requis à cette fin).
15. L'Administration judiciaire publique et la formation des juges devraient relever de la branche judiciaire. A cette fin, une formation professionnelle des juges – telle que celle proposée à l'article 91 du précédent projet de loi sur le pouvoir judiciaire, lequel traitait de l'Ecole nationale des juges d'Ukraine (ou d'une institution équivalente) – devrait être prévue. Cette formation devrait être contrôlée et supervisée par un organe indépendant de l'autonomie judiciaire, tel que le Conseil supérieur de la justice.
16. Les présidents de tribunal ne devraient pas être totalement exclus des organes de l'autonomie judiciaire. Les présidents ou vice-présidents de tribunal élus devraient pouvoir aller jusqu'au bout de leur mandat, à moins d'être reconnus coupables d'un comportement répréhensible.

124. Outre les problèmes de fond, il convient également de dénoncer un certain manque de concision du projet de loi. Bien que le niveau de détail d'un instrument légal dépende largement des traditions nationales et relève de la liberté d'appréciation des autorités de chaque Etat, il semble que les rédacteurs du projet de loi aient parfois légiféré à outrance.

125. Somme toute, même si le projet de loi contient de nombreux éléments positifs et constitue une amélioration par rapport aux deux versions précédentes, il mérite d'être profondément remanié. D'après les discussions menées lors de la table ronde de Kiev (5 février 2010), le projet actuel pourrait servir de base au texte définitif. Le peaufinage de ce dernier demandera du temps et des efforts, mais un retard supplémentaire de quelques mois serait tolérable sachant que la nouvelle loi devrait constituer un élément d'évaluation important de l'Etat de droit en Ukraine pendant de longues années et au sein de nombreuses instances.

126. La Commission de Venise et le Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme demeurent à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute aide complémentaire.