

Strasbourg, le 10 février 2000

<cdl\doc\2000\cdl-inf\inf5.f>

CDL-INF (2000) 5

Or. ang.

A V I S
SUR LE PROJET DE LOI DE L'UKRAINE
SUR LE SYSTEME JUDICIAIRE

comprenant des observations individuelles de:

M. Joseph SAID PULLICINO (Membre, Malte)

M. Hjörtur TORFASON (Membre, Islande)

Mme Hanna SUCHOCKA (Membre, Pologne)

AVIS DE SYNTHÈSE SUR LE PROJET DE LOI DE L'UKRAINE SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE

INTRODUCTION

Le 1^{er} février 1999, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a prié la Commission européenne pour la démocratie par le droit de donner un avis sur les projets de loi de l'Ukraine sur le système judiciaire et sur la procurature. Le projet de loi sur la procurature est toujours à un stade d'examen peu avancé devant la Verkhovna Rada de l'Ukraine et aucun texte n'a été transmis à la Commission. En revanche, la Commission a reçu, en octobre 1999, une traduction en anglais du projet de loi de l'Ukraine sur le système judiciaire (document CDL (99) 64).

Les rapporteurs de la commission (M^{me} Suchocka et MM. Said Pullicino et Torfason) ont formulé des observations écrites sur ce projet (voir les annexes I à III au présent document). A sa 41^e session plénière, tenue à Venise les 10 et 11 décembre 1999, la Commission a entériné les observations rédigées par les rapporteurs et prié le secrétariat d'établir, en coopération avec les rapporteurs, un avis de synthèse fondé sur les principales observations des rapporteurs et sur les résultats des travaux de la réunion, notamment au sujet des tribunaux militaires. Les avis individuels seraient joints en annexe à l'avis de synthèse et l'ensemble du document serait ensuite adressé à l'Assemblée parlementaire.

Le présent document contient l'avis de synthèse et les observations individuelles des rapporteurs.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

La Commission note que l'adoption d'une loi nouvelle sur l'organisation du pouvoir judiciaire est de la plus haute importance pour établir et conforter la prééminence du droit en Ukraine. L'importance de cette loi est attestée par le programme commun de coopération entre l'Ukraine et le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, qui prévoit une aide du Conseil de l'Europe pour la rédaction de cette loi et des autres textes législatifs connexes. La Commission relève que, jusqu'à présent, les autorités ukrainiennes n'ont pas sollicité l'aide du Conseil de l'Europe pour les travaux de rédaction.

Le présent avis a été rédigé à la demande de l'Assemblée parlementaire et les rapporteurs de la Commission n'ont pas bénéficié de contacts directs avec les auteurs du texte. De ce fait, de nombreux aspects du projet sont restés difficiles à comprendre pour des juristes étrangers. Des contacts directs avec les auteurs du projet sembleraient indispensables pour fournir un avis plus détaillé. Le présent avis a donc un caractère sommaire et les observations individuelles des rapporteurs doivent être considérées comme provisoires. Les rapporteurs seraient disposés à les approfondir après discussion avec leurs collègues ukrainiens.

Les rapporteurs se sont trouvés devant une difficulté particulière, due au fait que le texte ne donne pas une description complète du système judiciaire de l'Ukraine alors qu'il ne peut être compris que dans le contexte des codes de procédure pertinents et d'un certain nombre d'autres lois, comme la loi sur le statut des magistrats. S'il est, de toute évidence, justifié que les questions concernant les recours et la procédure devant les différentes juridictions soient réglées par les différents codes de procédure, il peut être préférable, dans la situation particulière d'un pays qui établit un nouveau système judiciaire fondé sur la prééminence du droit, d'avoir un texte général traitant de toutes les questions relatives à la composition, à l'organisation, aux activités et au statut du pouvoir judiciaire. Au contraire, le projet renvoie à d'autres lois sur un grand nombre de ces sujets. Le texte semble, en outre, surchargé de détails administratifs qui n'ont pas besoin

d'être réglementés par la loi, alors qu'il manque de précision sur des questions de fond. Par exemple, les dispositions des articles 32 et 33 sur les tribunaux spécialisés ne contiennent guère d'indications quant à la compétence de ces juridictions. A ce sujet, il semblerait notamment souhaitable d'énoncer clairement que les juridictions de droit commun ont une compétence résiduelle dans le sens où elles connaissent de toutes les matières relevant des tribunaux pour lesquelles la loi ne donne pas expressément compétence aux tribunaux spécialisés dans le système général.

Le présent avis succinct se borne à appeler l'attention sur les grandes questions que soulève le projet, particulièrement à propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Des observations plus détaillées et plus techniques figurent dans les opinions individuelles jointes en annexe.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire

La Constitution de l'Ukraine, en particulier ses articles 126 et 129, garantit l'indépendance des magistrats. Il faut se féliciter que ce principe soit repris clairement à l'article 4 du projet. Toutefois, les dispositions détaillées du texte ne semblent pas propices à son application dans la pratique. Dans un pays qui n'a pas de tradition d'indépendance du pouvoir judiciaire, il semblerait spécialement important de concevoir des règles particulièrement strictes pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les faits.

La nomination des magistrats

L'article 128 de la Constitution ukrainienne dispose que les juges sont nommés initialement par le Président de l'Ukraine pour un mandat de cinq ans, puis élus pour une durée indéterminée par la Verkhovna Rada, suivant les modalités prévues par la loi. Il s'ensuit a priori qu'il est impossible pour les auteurs de la loi de confier cette fonction directement au Conseil supérieur de la justice, institué par l'article 131 de la Constitution.

Compte tenu de l'article 131, il semblerait que le Conseil supérieur de la justice doive jouer un rôle majeur ou central dans la sélection des magistrats en vue de leur nomination. Pourtant, le projet de loi ne paraît pas expliquer ce rôle très clairement et attribue apparemment aussi une fonction centrale à la Cour suprême de l'Ukraine et au président de cette juridiction et aux présidents des cours suprêmes spécialisées (voir les articles 70, paragraphes 1 et 2, et 59, paragraphe 1, alinéa 6, du texte actuel). Le projet de loi n'explique apparemment pas non plus comment les propositions de nomination sont soumises à la Verkhovna Rada, c'est-à-dire si ces propositions sont transmises à l'Assemblée par le Président de la République ou directement par les organes judiciaires, ni si un seul candidat est proposé pour chaque siège à pourvoir ou si la proposition donne à l'Assemblée la possibilité de choisir parmi plusieurs candidats. Il est possible que la loi sur le statut des magistrats contienne les réponses à ces interrogations mais ce texte est apparemment toujours en attente de révision. Aussi est-il permis de se demander si ces aspects sont réglés de manière suffisamment claire et en accordant l'importance voulue à l'indépendance des magistrats.

Le projet prévoit que les présidents des différentes juridictions, sauf le président de la Cour suprême, sont élus par la Verkhovna Rada pour un mandat de cinq ans. Cette formule ne s'appuie sur aucune disposition de la Constitution et soulève des problèmes en rapport avec l'indépendance des magistrats. Mieux vaudrait prévoir que le président d'une juridiction est élu par ses pairs.

Organisation territoriale

Apparemment, l'organisation territoriale du système judiciaire prévue par le projet serait calquée sur la structure administrative de l'Ukraine, qu'il s'agisse des tribunaux de droit commun locaux de première instance ou de la création d'une cour d'appel dans chaque *oblast*. Les critères dominants pour déterminer la structure territoriale du système judiciaire devraient être les besoins du système judiciaire lui-même et la facilité d'accès aux tribunaux pour la population; néanmoins, le choix exprimé dans le projet est acceptable en principe. Dans une démocratie nouvelle comme l'Ukraine, il semblerait cependant préférable d'éviter de créer un tel lien entre le découpage administratif et l'organisation judiciaire afin qu'il soit plus difficile pour l'administration d'exercer une influence anormale sur les tribunaux.

A la lecture des dispositions finales et provisoires du projet de loi, il semblerait que la première étape pour établir une structure judiciaire en vertu de la nouvelle Constitution revienne à légitimer les tribunaux locaux et les cours d'appel existants en leur permettant de continuer à exercer leurs fonctions plus ou moins sans changement. Par ailleurs, ces dispositions et le texte du projet proprement dit ne permettent guère de savoir quelles autres réformes sont prévues.

Création d'un appareil judiciaire strictement hiérarchisé

Dans un système fondé sur l'indépendance de la justice, les juridictions supérieures assurent la cohérence de la jurisprudence sur l'ensemble du territoire national par les décisions qu'elles rendent dans les affaires dont elles sont saisies. Les tribunaux inférieurs, sans être formellement liés par les précédents judiciaires dans la tradition de *civil law*, par opposition à la tradition de *common law*, tendent à se conformer aux principes énoncés dans les décisions des juridictions supérieures pour éviter que les jugements qu'ils rendent soient infirmés en appel. De plus, des règles de procédure expresses contribuent à assurer la cohérence entre les différentes branches du pouvoir judiciaire.

Le projet ici examiné s'écarte fondamentalement de ce principe. Il confère à la Cour suprême (article 51, paragraphe 2, alinéas 6 et 7) et, de manière plus restrictive, à l'Assemblée plénière des cours suprêmes spécialisées (article 50, paragraphe 1), la faculté d'adresser aux tribunaux inférieurs des «recommandations ou explications» sur les questions qui concernent l'application de la législation. Une telle méthode n'a guère de chances de favoriser l'apparition de tribunaux véritablement indépendants en Ukraine et comporte le risque que les magistrats se conduisent comme des fonctionnaires soumis aux ordres de leurs supérieurs.

La conception hiérarchique du projet est illustrée également par les vastes pouvoirs reconnus au président de la Cour suprême (article 59). Celui-ci exerce apparemment ces pouvoirs extrêmement importants à titre individuel, sans avoir à consulter l'Assemblée plénière ni le Présidium.

Les tribunaux militaires

Le système de tribunaux militaires établi par le projet provoque aussi de sérieuses inquiétudes. Le texte prévoit des cours martiales de garnison (article 20), des cours d'appel militaires (article 25) et une chambre militaire de la Cour suprême (article 52). Même les magistrats de la chambre militaire de la Cour suprême auront des grades militaires (voir l'article 59, paragraphe 1, alinéa 12)! Cette chambre de la Cour suprême sera donc, elle aussi, un tribunal militaire.

Certes, des tribunaux militaires existent dans d'autres pays et ces juridictions ne sont pas critiquables en tant que telles. Néanmoins, le système envisagé dépasse les limites de l'acceptable. Dans un pays démocratique, l'armée doit être intégrée à la société et non pas maintenue à part. Les démocraties prévoient donc généralement que l'appel des décisions rendues par les tribunaux militaires est porté devant les tribunaux civils, et un recours en dernier ressort devant une juridiction composée d'officiers militaires est une formule très regrettable.

L'étendue de la compétence des tribunaux militaires n'est pas définie dans le projet mais, selon les renseignements donnés aux rapporteurs, ces juridictions sont compétentes à l'égard de matières concernant le personnel militaire qui n'ont aucun rapport avec leurs fonctions militaires, notamment le divorce. Une telle définition de la compétence *ratione personae* et non pas *ratione materiae* semblerait incompatible avec l'article 125 de la Constitution de l'Ukraine en vertu duquel les tribunaux de droit commun sont créés sur la base du principe territorial et du principe de la spécialisation, et les tribunaux d'exception et les tribunaux spéciaux ne sont pas autorisés. De plus, la Commission appelle l'attention des autorités ukrainiennes sur la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, en particulier l'arrêt du 9 juin 1998 rendu dans l'affaire *Incal c. Turquie*. Selon cette jurisprudence, la simple crainte légitime qu'un juge militaire puisse être soumis, dans une affaire, à l'influence de considérations indues est suffisante pour constituer une violation du droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Dans ces conditions, un régime qui donne compétence aux tribunaux militaires à l'égard de matières concernant des civils et dans lesquelles il ne semble y avoir aucun besoin de faire intervenir des juges militaires ne peut qu'entraîner des violations de la Convention.

Sur de nombreux points en rapport avec le statut des juges militaires, en particulier leur révocation, le projet de loi renvoie à la loi de l'Ukraine sur la conscription universelle et le service militaire. La Commission ne peut qu'exprimer l'espoir que cette loi contient des garanties suffisantes pour assurer l'indépendance et l'impartialité des juges militaires conformément aux conditions dégagées par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Les tribunaux (d'arbitrage) en matière économique

Le projet prévoit un système de tribunaux (d'arbitrage) en matière économique. Des juridictions de ce type existent dans plusieurs pays et le besoin que les magistrats se spécialisent dans différents domaines du droit commercial pour régler efficacement les litiges commerciaux justifie l'existence d'une catégorie de tribunaux distincts, compétents dans ces matières. Cependant, la solution la plus courante en Europe occidentale consiste à confier les affaires commerciales à des chambres spécialisées des tribunaux de droit commun, souvent avec la participation de juges consulaires qui sont des commerçants. Au contraire, la formule retenue dans le projet de loi soulève des difficultés car elle semble reproduire tout simplement le modèle soviétique qui appliquait des règles différentes aux personnes privées et aux entités relevant de la propriété collective. Or, le fondement théorique de ce modèle n'existe pas dans une économie de marché, où les rapports entre les entreprises sont régis par le droit privé. Dans ces conditions, le maintien de l'ancien système apparaît exagérément conservateur et la volonté de réforme serait beaucoup plus évidente si le projet prévoyait de confier ce type d'affaires aux chambres économiques des tribunaux de droit commun, comme c'est le cas en Pologne.

Le rôle administratif des tribunaux

L'appareil d'administration judiciaire prévu par le projet semble complexe et insolite. Le projet de loi (articles 79 et suivants) crée une Administration judiciaire nationale de l'Ukraine, chargée des fonctions exercées normalement par les services du ministère de la Justice. La plupart de ces

fonctions sont confiées au directeur de l'Administration judiciaire nationale (article 80, paragraphe 1). Le projet de loi ne traite pas des rapports à ce sujet, ni à d'autres égards, entre les tribunaux et le ministère de la Justice, lequel n'est pas mentionné dans le texte. Il semble que le ministère ne doive avoir aucun rôle dans l'organisation des tribunaux et le champ de sa responsabilité politique concernant le fonctionnement du système judiciaire n'est pas clair. Quoiqu'il en soit, il paraît indispensable de définir les rapports réciproques entre le ministre de la Justice et l'Administration judiciaire nationale.

D'autre part, la Cour suprême (article 50) et, surtout, le président de la Cour suprême (article 59), reçoivent d'importantes fonctions administratives par rapport aux tribunaux en général, ce qui peut être considéré comme une charge administrative excessive pour les magistrats concernés. Les rapports entre l'Administration judiciaire nationale et la Cour suprême ne semblent pas particulièrement bien définis. Le directeur de l'Administration judiciaire nationale «relève de l'autorité du président de la Cour suprême de l'Ukraine et rend compte au Congrès des magistrats de l'Ukraine». Les relations entre les autres juridictions et l'Administration judiciaire nationale ne sont pas définies.

Le projet de loi donne l'impression générale d'une structure administrative exagérément complexe où interviennent trop d'autorités de haut niveau et qui manque en outre de transparence.

Il faut relever également l'absence de dispositions au sujet de la mise en place des autorités d'auto-administration des juges et au sujet des rapports entre elles et les présidents des différentes juridictions. La définition précise des droits et des responsabilités mutuels de ces organes est essentielle pour permettre le bon fonctionnement des tribunaux. L'établissement d'un équilibre entre le domaine de compétence des magistrats chefs de juridiction et celui des autorités administratives en matière judiciaire est fondamental pour distinguer entre les fonctions purement judiciaires et les fonctions administratives. L'absence de dispositions claires à ce sujet dans le projet ici examiné risque de provoquer à l'avenir des conflits d'interprétation quant à l'étendue des pouvoirs respectifs des chefs de juridiction et des autorités d'auto-administration. Il est possible aussi que le système envisagé par le projet de loi cherche à imiter les solutions du système antérieur, lesquelles ne sont pas conformes aux normes européennes en vigueur.

CONCLUSION

La Commission se félicite que les auteurs du projet de loi aient entrepris d'établir un système judiciaire fondé sur le principe de l'indépendance de la magistrature par rapport au pouvoir exécutif comme le prévoit la Constitution de l'Ukraine. Elle estime cependant que ce but n'est pas encore atteint par le projet soumis à son examen et qu'une révision approfondie du texte paraît s'imposer.

ANNEXE I

Observations de M. Joseph Said Pullicino (membre, Malte)

Introduction

La Commission de Venise, dans le cadre de sa coopération avec plusieurs pays sur les matières concernant principalement la réforme constitutionnelle, a été priée de donner un avis sur le projet de loi de l'Ukraine sur le système judiciaire: «L'élargissement constant de la Commission et l'ampleur des débats qui ont lieu dans le cadre de ses travaux montrent que la Commission est devenue un forum privilégié d'échanges d'informations, d'expériences, d'idées et de projets dans le domaine constitutionnel» (Rapport annuel d'activité de 1996, Commission de Venise). Dans le cas de l'Ukraine, la Commission a joué un rôle très actif pour aider à rédiger une Constitution. L'Ukraine a la tâche difficile de créer une véritable culture juridique après les déformations causées par l'ancien système autoritaire.

Le projet de loi de l'Ukraine sur le système judiciaire (dénommé ci-dessous «la loi») a pour objet et pour motif de définir la procédure applicable à l'organisation et aux activités du pouvoir judiciaire en Ukraine, dans l'intention déclarée d'assurer la protection des droits de l'homme et des citoyens et la protection des droits et des intérêts légitimes des entités juridiques et de l'Etat par des tribunaux ouverts à tous les justiciables, équitables et impartiaux. En réalité, la loi traite principalement de l'organisation structurelle du système et s'abstient de réglementer des aspects tels que la sélection des personnes à recommander pour exercer les fonctions de magistrat, les mesures disciplinaires applicables aux magistrats, l'établissement, les fonctions et les pouvoirs du Conseil supérieur de la justice et les normes que cet organe doit respecter pour établir ses propres procédures, la composition et les pouvoirs de la commission de vérification des qualifications des magistrats, et d'autres questions similaires.

Il est entendu qu'un grand nombre de ces aspects essentiels pour la bonne administration de la justice sont réglementés, ou doivent être réglementés, par d'autres instruments juridiques qui échappent à la portée du présent avis. Aussi n'est-il pas question d'apprécier si la loi ici examinée, quels que soient ses mérites ou ses insuffisances relativement à l'organisation du système, atteint effectivement les buts mentionnés plus haut. Pour exprimer un avis de portée plus générale, il faudrait en effet examiner le projet de loi par rapport aux autres instruments juridiques pertinents.

D'autre part, faute d'avoir véritablement une connaissance directe du contexte politique, social et économique dans lequel la loi doit s'appliquer, je ne peux évidemment exprimer un avis que dans les limites d'un examen du texte de la loi par rapport aux principes établis du respect d'une procédure régulière acceptés dans une société démocratique moderne. Il faut également tenir compte du fait historique que l'Ukraine appartient au groupe de pays autrefois totalitaires qui n'existent comme pays souverains que depuis moins de dix ans. L'Ukraine est une démocratie nouvelle où les institutions démocratiques de base se mettent encore en place et où la notion de séparation des pouvoirs reste toujours assez floue. Lorsqu'il s'agit d'examiner les systèmes judiciaires dans ce contexte, il est impossible d'occulter le fait que, dans de telles circonstances, il peut encore subsister quelques traces de l'intervention traditionnelle du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans les activités du pouvoir judiciaire. Les accusations de corruption et de servilité envers le pouvoir politique, qui reste à bien des égards autoritaire, sinon même totalitaire, ne sont pas inconnues.

L'absence d'une solide tradition d'indépendance et d'impartialité de la magistrature rend spécialement nécessaire un renforcement des structures fondamentales du système judiciaire pour assurer l'existence d'un pouvoir judiciaire fort, capable de garantir effectivement et pleinement la protection des droits de l'homme et des libertés, l'existence d'un système qui assure l'accès de tous les citoyens à des tribunaux impartiaux et indépendants pour dire le droit et fixer leurs obligations en matière civile et pour leur garantir un jugement équitable dans le respect des sauvegardes constitutionnelles en matière pénale et dans des délais raisonnables.

Considérations générales

Ces remarques fondamentales conduisent notamment à formuler les observations générales suivantes:

1. le présent avis ne peut être considéré que comme une première réaction au texte de la loi, cherchant à déterminer s'il est conforme aux conditions minimales auxquelles un système judiciaire doit répondre dans une société démocratique. Un avis plus mûri et plus approfondi nécessiterait un examen détaillé de chaque disposition de la loi et l'étude des rapports qu'elle entretient avec les autres instruments juridiques pertinents, compte tenu de la réalité de la société ukrainienne;

2. la loi envisage, de toute évidence, un système judiciaire organisé hiérarchiquement pour assurer l'accès de tous à la justice. Un système qui doit respecter l'article 124 de la Constitution, en vertu duquel: «La procédure judiciaire est du ressort de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine et des tribunaux de droit commun.» L'article 125 dispose en outre expressément: «Il ne peut être institué de tribunaux extraordinaires et exceptionnels.» En théorie, la loi est censée se conformer à la Constitution en prévoyant un mécanisme de tribunaux de droit commun qui comprend les tribunaux locaux, dont les décisions sont susceptibles de recours devant les cours d'appel, et les tribunaux spécialisés, dont les décisions sont susceptibles d'appel devant les cours suprêmes spécialisées. La Cour suprême de l'Ukraine statue en dernier ressort, à titre exceptionnel, sur recours contre les décisions rendues par toutes les autres juridictions, outre les autres fonctions qu'elle tient de l'article 51 de la loi. En pratique, cependant, il semblerait que la loi elle-même prévoit d'autres tribunaux qui, à strictement parler, ne constitueraient pas des tribunaux de droit commun. Il faut veiller à éviter toute confusion entre l'expression «principe de spécialisation», qui s'applique à un tribunal ayant compétence générale à l'égard de tous les citoyens dans un domaine précis, clairement défini, lié à une spécialisation, et l'expression «tribunaux spéciaux», définie à l'article 125 de la Constitution, qui désigne des juridictions *ad hoc* créées pour connaître d'affaires déterminées devant être jugées suivant un régime spécial, en dehors des règles ordinaires de compétence;

3. il semblerait que le projet de loi cherche généralement à établir un système judiciaire qui soit effectivement distinct des autres organes de l'Etat en prévoyant les structures d'organisation qui doivent lui permettre de fonctionner de manière indépendante, avec son propre corps administratif et ses propres ressources financières. Même si, à mon avis, le système proposé est surchargé aux échelons supérieurs, il devrait pouvoir fonctionner dans un environnement démocratique en période de normalité politique. Néanmoins, je pense que le pouvoir judiciaire est inutilement chargé de fonctions administratives qui pourraient très facilement être exercées par des agents relevant d'un organe autonome créé conformément à la Constitution, sous la supervision générale de l'Administration judiciaire nationale (article 79 de la loi). Il faudrait aussi veiller soigneusement à ce que les conditions dans lesquelles les magistrats exercent leurs fonctions soient uniformes, accessibles à tous et disponibles pour tous. A cet égard, la nomination initiale des magistrats pour un mandat de cinq ans n'est acceptable que si ces magistrats doivent

servir dans un tribunal de première instance, et moyennant les réserves exprimées plus loin dans le présent avis.

L'indépendance et l'impartialité des magistrats, particulièrement dans un pays où ces notions sont relativement nouvelles, devraient être constamment encouragées et protégées. La difficulté de trouver les candidats qui conviennent pour exercer les fonctions judiciaires, ayant l'attitude démocratique voulue, rend nécessaire pour l'Etat de procurer une formation appropriée et permanente dans ce domaine difficile et délicat.

Autres observations

L'article 4 du projet de loi dispose que les magistrats sont «indépendants de toute influence quelle qu'elle soit». La fonction primordiale de la justice est de trancher les litiges, que ce soit entre les particuliers ou entre un particulier et une autorité publique. Dans un Etat qui respecte la prééminence du droit, l'autorité judiciaire est garante des droits de l'homme fondamentaux. Les magistrats doivent appliquer les lois et sont tenus de se conformer aux décisions du législateur exprimées dans les lois. Il faut qu'un magistrat puisse se prononcer dans une affaire sans crainte de représailles de la part de l'exécutif ou des grandes entreprises. Il ne s'ensuit pas que les magistrats doivent être isolés de la société et coupés de l'opinion publique et du débat sur les questions d'actualité dans les médias. L'indépendance de la justice à l'égard des interventions de l'exécutif est peut-être le principe cardinal du droit constitutionnel. La Constitution de l'Ukraine affirme du reste: «Les juges sont indépendants en rendant la justice et ne sont soumis qu'à la loi» (article 129). De même, selon l'article 126 de la Constitution, «L'indépendance et l'inviolabilité des juges sont garanties par la Constitution et les lois ukrainiennes».

Les mesures qui ont été adoptées et qui sont proposées visent à créer un système judiciaire où l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions est garantie avec de nombreuses réserves. Il faut mentionner notamment les aspects suivants:

i. nomination des magistrats: l'article 128 dispose que les magistrats professionnels sont nommés initialement par le Président de l'Ukraine pour un mandat de cinq ans. Après cette période, les magistrats sont nommés par la Verkhovna Rada de l'Ukraine. La loi fait une distinction entre les juges professionnels et les assesseurs et jurés populaires. La Commission de vérification des qualifications des magistrats peut recommander un citoyen ukrainien qui remplit certaines conditions pour exercer les fonctions de magistrat. Apparemment, il n'est pas obligatoire de solliciter la recommandation de cette commission avant de nommer un magistrat. La Cour constitutionnelle se compose de dix-huit juges (article 148 de la Constitution) et la moitié de ses membres est nommée par le Président de l'Ukraine et par la Verkhovna Rada. En fait, le Président nomme un tiers des magistrats qui composent la Cour constitutionnelle. Il semble qu'aucune disposition expresse ne prévienne la situation où ni le Président de l'Ukraine ni la Verkhovna Rada de l'Ukraine ne nommerait aucun magistrat. En pratique, donc, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle peut être entravé par l'absence de nomination des juges. Il conviendrait d'introduire des dispositions protectrices qui garantiraient la composition automatique de la Cour constitutionnelle en cas d'inaction de la part de l'exécutif ou du législatif.

A propos de la nomination des magistrats, il faut rappeler la Recommandation (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en date du 13 octobre 1994, sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges. Ce texte déclare: «L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration.» Le même texte indique également: «Toute décision concernant la carrière professionnelle des juges devrait reposer sur des critères objectifs, et la sélection et la carrière des juges devraient se fonder

sur le mérite, eu égard à leurs qualifications, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité.» A mon avis, le texte de la loi devrait être modifié et rendu pleinement conforme à cette recommandation;

ii. durée du mandat: contrairement à ce que l'on observe dans la majorité des systèmes judiciaires, les magistrats sont nommés initialement pour une durée de cinq ans (article 128). Une telle pratique pourrait être directement contraire à l'esprit d'indépendance de la magistrature. Il est évident qu'un magistrat qui bénéficie de la sécurité de sa charge une fois qu'il a été nommé (ce qui ne signifie pas qu'il conservera les mêmes fonctions dans un tribunal donné durant toute sa carrière mais qu'il a la garantie d'une carrière de magistrat jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge du départ à la retraite) sera en principe plus indépendant que s'il doit s'inquiéter de sa reconduction dans ses fonctions au bout de quelques années. De leur côté, les magistrats qui siègent à la Cour constitutionnelle sont nommés pour un mandat de neuf ans et ne peuvent pas être reconduits dans les mêmes fonctions (article 148 de la Constitution) à l'échéance de ce délai. Les autres magistrats sont nommés pour une durée indéterminée (article 6 du projet de loi);

iii. inamovibilité: la situation idéale est celle où existe une procédure suivant laquelle un magistrat ne peut être démis de ses fonctions que pour cause d'incapacité mentale ou physique, ou pour cause de manquement à ses devoirs, constatée par le rapport d'un tribunal judiciaire d'enquête. L'article 126 de la Constitution précise les cas dans lesquels un magistrat peut être démis de ses fonctions moyennant une déclaration à cet effet «par l'organe qui l'avait élu ou nommé». La Constitution de l'Ukraine envisage également la possibilité d'une «démission» (article 126). Le sens donné à ce terme n'est pas clair et il faudrait en établir une définition précise. En revanche, au sujet de la possibilité qu'un magistrat soit révoqué de ses fonctions en cas de «violation du serment», il serait souhaitable que la Constitution ou le projet de loi définisse le serment qu'un magistrat prononce à sa prise de fonctions;

iv. traitement des magistrats: la loi de Ukraine sur le statut des magistrats et sur le service de l'Etat semble assurer la sécurité financière des magistrats (article 87 du projet de loi). En principe, cependant, les indemnités, les congés et les droits à pension peuvent être fixés par le parlement et leur modification au détriment du magistrat dans le cours de sa carrière devrait être interdite. Une disposition dans ce sens garantirait qu'aucun magistrat ne peut pâtir des modifications apportées à la loi postérieurement à sa nomination;

v. neutralité politique: l'article 127 de la Constitution de l'Ukraine interdit aux magistrats de participer à des activités politiques et d'être membres d'un parti politique. Les magistrats doivent être libres de critiquer la rédaction et le contenu de la législation et le comportement des membres du pouvoir exécutif mais ils doivent veiller à ne pas prendre parti dans les matières sujettes à controverse politique;

vi. immunité des magistrats: en vertu de l'article 126 de la Constitution de l'Ukraine, un magistrat peut être détenu et arrêté avec l'accord de la Verkhovna Rada de l'Ukraine. Les membres de la magistrature ne jouissent donc pas de l'immunité à l'égard de la détention ou des poursuites pénales. L'immunité ne doit pas servir à placer les magistrats au-dessus de la loi. Néanmoins, idéalement, la décision quant à savoir si un magistrat doit être arrêté ou placé en détention devrait être confiée à la discrétion absolue du Conseil supérieur de la justice et à aucun autre organe de l'Etat;

vii. attribution aux magistrats de pouvoirs extrajudiciaires: certains estiment que l'indépendance de la justice souffre si les magistrats sont investis de fonctions autres que les fonctions judiciaires. Dans certains pays, les magistrats conçoivent ces fonctions comme un

aspect de leurs obligations envers l'Etat. Malgré les objections qui s'expriment généralement au sujet des avis judiciaires consultatifs, cette fonction n'a qu'un lointain rapport avec une participation des tribunaux à la fonction politique de l'exécutif. Il est intéressant de relever que la Constitution de l'Ukraine prévoit la situation où, à la demande du Président de l'Ukraine ou du Cabinet des ministres de l'Ukraine, la Cour constitutionnelle donne un avis sur la conformité des traités internationaux à la Constitution de l'Ukraine (article 151). De même, la Verkhovna Rada (parlement) de l'Ukraine peut solliciter un avis sur le respect de la procédure constitutionnelle de mise en accusation du Président de l'Ukraine. De son côté, le projet de loi prévoit que l'une des fonctions de la Cour suprême de l'Ukraine consiste à «adopter des résolutions dans lesquelles elle énonce ses conclusions quant à la possibilité, pour le Président de l'Ukraine, d'exercer ses pouvoirs en raison de son état de santé, ou quant aux preuves de l'existence d'un crime de haute trahison ou d'un autre crime résultant des faits dont il est accusé» (article 55 du projet de loi). Il s'agit d'une disposition originale qui met concrètement en évidence l'indépendance de la justice en tant que pouvoir distinct et qui lui donne une portée constitutionnelle;

viii. établissement et abolition des tribunaux: en vertu de l'article 106 de la Constitution de l'Ukraine, le Président de l'Ukraine établit les tribunaux. L'article 19 du projet de loi sur le système judiciaire dispose que les tribunaux de droit commun sont abolis par le Président de l'Ukraine après avoir recueilli les observations du président de la Cour suprême de l'Ukraine ou du président de la Cour suprême spécialisée compétente. Il faudrait être plus précis à ce sujet et définir dans quelles circonstances et pour quels motifs un tribunal peut-être «aboli». Il faut préciser également si les observations émanant des autorités susmentionnées ont valeur obligatoire pour le Président ou s'il s'agit de simples recommandations qui ne lient pas sa décision. Il est certain qu'une disposition accordant un tel pouvoir au Président peut ruiner l'indépendance de la justice. Un Président qui détient des pouvoirs exécutifs ne devrait jamais recevoir le droit absolu d'abolir ou de supprimer un tribunal établi en vertu de la Constitution. L'existence d'un tel mécanisme rendrait extrêmement difficile, voire impossible, le contrôle judiciaire des décisions administratives dont le Président assume la responsabilité ultime. Apparemment, la Cour constitutionnelle n'a pas la qualité de tribunal de droit commun et échappe donc à la procédure prévue à l'article 19 du projet de loi pour la création et l'abolition des tribunaux;

ix. outrage à magistrat: le projet de loi prévoit aussi que l'indépendance des magistrats est garantie par la mise en jeu de la responsabilité en cas d'outrage à magistrat telle qu'elle est prévue par la loi (article 4, paragraphe 8, alinéa 5). A mon avis, cette procédure n'a rien à voir avec l'indépendance de la magistrature. L'inexécution d'une décision judiciaire constitue un outrage civil, punissable selon l'appréciation du tribunal. La procédure en cas d'outrage à magistrat permet aux tribunaux de prévenir ou de réprimer un comportement qui tend à faire obstacle à l'administration de la justice, à lui porter tort ou à la détourner de son objet, de façon générale ou dans un cas d'espèce. Les règles de droit pertinentes s'appliquent dans l'intérêt de tous ceux qui participent à la procédure judiciaire, que ce soit en qualité de magistrat, d'avocat, de partie ou de témoin. Elles imposent aussi des restrictions à de nombreuses personnes, notamment à la presse. A cet égard, il faut veiller à assurer l'application des principes de justice naturelle et du respect d'une procédure régulière, tout comme du droit fondamental à la liberté d'expression;

x. fonctions de gestion: afin de garantir et de préserver l'indépendance de la magistrature, le projet de loi contient plusieurs dispositions qui attribuent aux magistrats des fonctions de gestion. L'article 22 prévoit, par exemple, que le président d'un tribunal local est chargé d'embaucher et de licencier les membres du personnel du tribunal, de les titulariser comme fonctionnaires de l'Etat, d'accorder des incitations et d'imposer des sanctions disciplinaires conformément à la loi.

Le président a également pour fonction d'organiser les activités de perfectionnement professionnel des membres du personnel du tribunal et il est responsable de la gestion générale des activités du tribunal. Outre ces tâches, il doit aussi exercer les fonctions d'un juge. Le président d'une cour d'appel exerce des fonctions analogues (article 27 de projet de loi). Cette approche est positive dans la mesure où l'engagement du personnel et les services d'appui dont les tribunaux ont besoin pour exercer la justice sont tenus en dehors du domaine de compétence des autres organes de l'Etat, ce qui renforce et réaffirme l'autonomie de la justice. Cependant, cette appréciation doit être interprétée en tenant compte des observations générales formulées plus haut.

Conseil supérieur de la justice

L'article 131 de la Constitution de l'Ukraine prévoit l'établissement d'un Conseil supérieur de la justice, exerçant une fonction administrative et consultative. Comme le déclare le projet d'avis consolidé de la Commission de Venise sur les aspects constitutionnels de la réforme judiciaire en Bulgarie (1999), «il n'y a pas de modèle type qu'un pays démocratique soit tenu de suivre pour créer son Conseil supérieur judiciaire tant que ledit conseil a pour but d'assurer le bon fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant dans un Etat démocratique». L'article 131 dispose:

«Un Conseil supérieur de la justice est institué en Ukraine dont les compétences sont les suivantes:

1. présentation des propositions sur la nomination ou la révocation des juges;
2. prise de décisions relatives à la violation par les juges et les procureurs des exigences sur l'incompatibilité;
3. procédure disciplinaire à l'encontre des membres de la Cour suprême d'Ukraine et des tribunaux supérieurs spécialisés ainsi qu'examen des plaintes contre les décisions portant poursuite disciplinaire des membres des cours d'appel et des tribunaux locaux et des procureurs.

Le Conseil supérieur de la justice se compose de vingt membres. La Rada suprême d'Ukraine, le Président de l'Ukraine, le Congrès des juges d'Ukraine, le Congrès des avocats d'Ukraine et le Congrès des représentants des écoles supérieures juridiques et des institutions de recherche nomment chacun trois membres au Conseil supérieur de la justice, la Conférence nationale des agents de la procureure désigne deux membres du Conseil supérieur de la justice.

Le président de la Cour suprême d'Ukraine, le ministre de la Justice d'Ukraine et le procureur général d'Ukraine sont membres de droit du Conseil supérieur de la justice.»

La création de telles institutions a pour objet de protéger l'indépendance des magistrats en les mettant à l'abri des pressions abusives des autres autorités de l'Etat dans les matières qui concernent la nomination des magistrats et l'exercice des fonctions disciplinaires. Il est admis que l'indépendance des magistrats doit être protégée contre plusieurs formes d'intervention: celle du pouvoir exécutif, qui compromettrait gravement cette indépendance dès lors que les décisions concernant la carrière professionnelle des magistrats relèveraient de l'exécutif; celle du pouvoir législatif car les juges ont pour mission d'appliquer la loi et non pas les autres formes d'expression de la volonté du parlement; celle de leurs supérieurs dans l'ordre judiciaire proprement dit, car aucun magistrat ne devrait être tenu d'obéir aux ordres d'un magistrat hiérarchiquement supérieur; celle des autres autorités de l'Etat et des groupes de pression. Enfin,

il faut que les juges soient indépendants d'eux-mêmes car ils sont, comme tous les autres êtres humains, sujets aux préjugés, à la haine, aux passions et aux sympathies et antipathies particulières. L'établissement d'un Conseil de la justice ou d'une commission du service judiciaire efficace garantit que la conduite des affaires judiciaires échappe au contrôle du pouvoir exécutif en plaçant cette fonction hors de son champ d'influence. C'est aussi un moyen de doter la fonction judiciaire d'un système de gestion qui évite que les magistrats constituent une caste fermée et repliée sur elle-même, et de favoriser une certaine coordination entre ceux qui représentent la volonté populaire, tout en garantissant l'indépendance de la justice et en la mettant à l'abri des manipulations.

Il eut été préférable de confier la nomination des magistrats à cette institution afin de réduire le risque de nominations qui pourraient être motivées par des considérations politiques et d'assurer ainsi que les magistrats soient choisis parmi un échantillon plus vaste d'opinions différentes. Toutefois, comme on l'a déjà relevé, c'est la Verkhovna Rada qui nomme les magistrats à titre permanent (sauf les membres de la Cour constitutionnelle). Selon l'article 70 du projet de loi, la Cour suprême de l'Ukraine et la Commission de vérification des qualifications participent à la nomination puisqu'elles soumettent respectivement des observations et des conclusions, bien que l'effet de cette participation sur la décision finale ne soit pas clair. La présence du ministre de la Justice et d'autres représentants officiels désignés par l'exécutif et par la Verkhovna Rada n'est pas souhaitable au sein d'une institution qui devrait, idéalement, être un organe politiquement neutre. Dans une démocratie établie, où l'indépendance de la magistrature est solidement ancrée, une telle difficulté n'existerait pas. On peut soutenir *a contrario* que, comme le conseil exerce principalement un rôle consultatif, l'indépendance est respectée. La surveillance des activités du pouvoir judiciaire par d'autres organes de l'Etat est cependant justifiée. Dans ces conditions, la présence d'un certain nombre de membres qui n'appartiennent pas au système judiciaire n'aurait pas d'effets nuisibles. D'autre part, les fonctions de cette institution ne s'étendent pas à l'organisation du système judiciaire d'un pays, laquelle relève de l'Administration judiciaire nationale de l'Ukraine.

Il est regrettable qu'aucune disposition de la loi sur le système judiciaire ne traite directement de cette institution qui est normalement comme un instrument efficace pour assurer le respect des principes démocratiques fondamentaux. Il semble cependant qu'il existe une législation expresse au sujet du Conseil supérieur de la justice (voir l'article 70, paragraphe 5). Idéalement, une telle institution devrait avoir pour rôle d'assurer l'indépendance de la magistrature en veillant à ce que les matières concernant son organisation échappent à l'influence du pouvoir exécutif. Il faudrait aussi doter la fonction judiciaire d'un système de gestion prévoyant une certaine responsabilité. Selon le projet de loi, l'Administration judiciaire nationale de l'Ukraine est chargée de procurer et de maintenir l'appui organique nécessaire aux activités des tribunaux locaux, des cours d'appel et des juridictions spécialisées (article 79). Cette institution est apparemment autonome par rapport au pouvoir exécutif, bien que l'article 79 indique que ses agents sont fonctionnaires de l'Etat. De plus, l'exécutif n'a, semble-t-il, pas compétence pour rédiger le budget de la justice, assurer son exécution ni en rendre compte, bien que ce budget fasse partie du budget annuel de l'Etat.

En fait:

i. le chef de cette institution est le directeur de l'administration judiciaire publique de l'Ukraine, qui est nommé à ces fonctions et révoqué par le Soviet suprême de l'Ukraine, après observations du président de la Cour suprême de l'Ukraine et sur avis conforme du Congrès des juges de l'Ukraine;

- ii. le président de la Cour suprême ne peut pas être membre des autorités de l'exécutif;
- iii. cette institution semble être au-dessus des partis politiques. Ses membres ne sont pas élus sur une base partisane. En pratique, les représentants sont nommés et révoqués par le présidium de la Cour suprême de l'Ukraine après observations du président de la Cour suprême de l'Ukraine et sur avis conforme du Congrès des juges de l'Ukraine.

Ecole de la magistrature de l'Ukraine

La création d'une école de la magistrature de l'Ukraine est une mesure positive qui doit assurer que des personnes ayant fait des études supérieures de droit reçoivent une formation aux fonctions de magistrat et qu'après leur nomination, les magistrats et les agents de l'administration judiciaire ont accès à des programmes de perfectionnement. L'école a également pour mission d'étudier les systèmes judiciaires étrangers dans le but d'améliorer l'administration de la justice en Ukraine. Il faut souligner qu'en règle générale, les magistrats doivent posséder certaines qualifications fondamentales et remplir certaines conditions (expérience générale, force de caractère, etc.). A ce propos, je rappelle une fois encore qu'il faut donner aux membres de la magistrature une culture d'indépendance et d'impartialité et qu'il est impératif de les former dans ce domaine.

Procédure disciplinaire

Il eut été logique que le projet de loi contienne des dispositions sur l'exercice de la procédure disciplinaire envisagée à l'article 131 de la Constitution mais le texte est muet à ce sujet. Il est donc difficile de comprendre quel mécanisme est prévu pour donner effet au paragraphe 4 de l'article 131 de la Constitution. Du côté positif, il semblerait que la mutation d'un magistrat ne figure pas parmi les mesures disciplinaires envisageables. En effet, l'article 71 du projet de loi dispose: «Un magistrat peut être transféré avec son assentiment...». Toutefois, cette disposition est contredite par l'article 6 du même texte. La loi envisage en fait «l'abolition d'un tribunal». Si le président d'un tribunal ne consent pas à être muté dans une autre juridiction, «il est révoqué de ses fonctions par l'autorité qui l'a sélectionné ou nommé au motif qu'il a atteint l'âge de la mise à la retraite ou à sa propre demande». Une telle disposition prêterait certainement à controverse car elle risque d'être utilisée comme un moyen d'affaiblir et de menacer l'indépendance de la magistrature. Il faut prendre des mesures pour faire en sorte que les membres de la magistrature exposés à une action disciplinaire disposent de moyens de défense appropriés et bénéficient d'une procédure équitable, conforme aux principes de la justice naturelle. La loi ne contient aucune disposition à ce propos, mais il n'est pas exclu qu'un autre instrument juridique régleme cet aspect.

Nomination à certaines fonctions

Des observations s'imposent au sujet du mode de nomination à certaines fonctions dans l'ordre judiciaire. L'article 28 de la Constitution énonce une liste exhaustive des fonctions et des tâches du Soviet suprême de l'Ukraine, parmi lesquelles figure la nomination des magistrats. Néanmoins, le projet de loi prévoit, par exemple, que les présidents des tribunaux locaux (article 23 du projet de loi) et les présidents des cours d'appel (article 29 du projet de loi) sont nommés par le Soviet suprême de l'Ukraine après observations du président de la Cour suprême de l'Ukraine et sur recommandation du Congrès des juges de l'Ukraine. Ces dispositions contredisent la Constitution qui n'attribue pas de tels pouvoirs à la Verkhovna Rada. Rien ne semble les justifier et les présidents des juridictions mentionnées peuvent être élus par les magistrats qui composent ces tribunaux. En réalité, la Constitution elle-même prévoit que le

président de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine est élu parmi les magistrats qui exercent les fonctions de président des juridictions susmentionnées (article 148 de la Constitution). De même, le président de la Cour suprême est désigné au scrutin secret par l'Assemblée plénière de la Cour suprême de l'Ukraine (article 64 du projet de loi) pour un mandat de cinq ans.

Contradictions apparentes

Le projet de loi sur le système judiciaire contient aussi plusieurs dispositions qui contredisent d'autres règles énoncées dans la Constitution de l'Ukraine et qui doivent donc être révisées. Par exemple:

- l'article 3 du projet de loi prévoit que «le système judiciaire de l'Ukraine est établi par la Constitution de l'Ukraine, la présente loi et les autres lois de l'Ukraine». De son côté, la Constitution attribue une fonction législative au Président de l'Ukraine. Selon l'article 106 de la Constitution, en effet: «Le Président de l'Ukraine, sur la base et en exécution de la Constitution et des lois de l'Ukraine, émet des décrets et des directives qui ont force obligatoire sur le territoire de l'Ukraine»;
- le principe de spécialisation qui s'applique à l'organisation des tribunaux en vertu de la Constitution (article 125) n'est pas respecté par le projet de loi qui crée seulement des tribunaux spécialisés en matière économique et en matière administrative (article 33);
- l'article 127 de la Constitution prévoit que les personnes qui répondent aux conditions qu'il énonce peuvent être recommandées par la commission de vérification des qualifications des magistrats. Cependant, l'article 68 du projet de loi semble exiger une recommandation obligatoire émanant de la commission préalablement à la nomination. En outre, aucune disposition ne précise les conditions de nomination des membres de cette commission;
- selon l'article 126 de la Constitution, un magistrat est destitué de ses fonctions lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans. Pourtant, l'article 68 du projet de loi prévoit la possibilité qu'un magistrat continue d'exercer ses fonctions de juge même s'il a le droit de partir à la retraite;
- l'article 131 de la Constitution prévoit que le Conseil supérieur de la justice doit soumettre un avis au sujet de la révocation d'un magistrat. Néanmoins, selon l'article 70, paragraphe 4, du projet de loi, la révocation relève de la décision du Conseil supérieur de la justice au cas où le magistrat n'a pas respecté les conditions d'incompatibilité (énumérées à l'article 127 de la Constitution). Dans les autres cas, la révocation se fonde sur la conclusion arrêtée par la Commission de vérification des qualifications des magistrats qui est apparemment une institution autonome et distincte du Conseil supérieur de justice, bien que la Constitution fasse exclusivement mention de cet organe en rapport avec la nomination des magistrats;
- l'article 5 de la Constitution prévoit que «les magistrats jouissent de l'invulnérabilité». Pourtant, l'article 126 dispose qu'un magistrat peut être arrêté et détenu avec l'accord de la Verkhovna Rada de l'Ukraine.

Aspects à préciser

Pour conclure ces observations, je voudrais signaler, de manière non exhaustive, certaines dispositions de la loi qui appellent des précisions:

i. l'article 8, paragraphe 5, déclare: «L'exécution des décisions judiciaires relève de l'administration de l'Etat et des services chargés de l'exécution des peines.» Cette disposition signifie-t-elle que les tribunaux n'ont plus aucun moyen de contrôle une fois qu'un jugement est rendu? Le problème ne vient pas du fait que l'exécution des décisions judiciaires est confiée aux services de l'Etat. Cependant, la manière dont les décisions judiciaires sont exécutées devrait être réglementée par la loi et soumise au contrôle des tribunaux;

ii. l'article 19 déclare: «les tribunaux de droit commun sont établis et abolis par le Président de l'Ukraine après observations du président de la Cour suprême de l'Ukraine ou du président de la cour suprême spécialisée pertinente.» La loi ne précise pas si le Président de l'Ukraine a le pouvoir d'abolir un tribunal dans le cas où le président de l'une des juridictions susmentionnées émet un avis défavorable. Le mot «observations» (en anglais: «*representations*») apparaît fréquemment dans le projet de loi mais son sens précis n'est pas clair et il est difficile de savoir si ce terme signifie «consultation» ou «recommandation», ou encore équivaut à l'expression «avis conforme». Peut-être s'agit-il d'un problème linguistique, qui n'est pas nécessairement le seul;

iii. l'article 31 déclare notamment: «...Toutes les matières en rapport avec le jugement d'une affaire en présence d'un jury donnent lieu à une décision collective.» Rien ne précise comment le jugement est rendu, quelles matières relèvent de la décision du magistrat et quelles matières relèvent de la décision du jury, ni s'il s'ensuit que l'opinion d'un jury peut l'emporter sur celle du magistrat sur une question de droit;

iv. l'article 70, paragraphe 4, du projet de loi déclare: «Les magistrats choisis pour exercer les fonctions de juge professionnel pour une période de durée non déterminée sont révoqués de leurs fonctions par le Soviet suprême de l'Ukraine sur la base des conclusions arrêtées par la Commission de vérification des qualifications des magistrats, conformément aux motifs prévus par la législation de l'Ukraine et si le magistrat a enfreint les conditions d'incompatibilité, et motif pris d'une décision du Conseil supérieur de la justice sur observations du président de la Cour suprême de l'Ukraine ou du président de la cour suprême spécialisée pertinente.» Le projet de loi semble signifier que la révocation d'un magistrat par le Soviet suprême de l'Ukraine dépend d'une décision préalable de révocation prise par la Commission de vérification des qualifications. Aucune condition de ce type n'est énoncée dans la Constitution de l'Ukraine et des précisions s'imposent donc à cet égard;

v. l'article 74 traite des jurés. Il est difficile de comprendre si les jurés constituent le tribunal à eux seuls ou s'ils sont assistés par un juge qualifié. De plus, le choix des jurés dépend des «observations des présidents des cours d'appel». Des précisions sont nécessaires pour déterminer si ces observations ont force contraignante ou si la commission qui choisit les jurés peut écarter ces «observations». Bien que l'article 74, paragraphe 2, prévoit que la commission se compose de «représentants autorisés du tribunal, du pouvoir exécutif et du conseil pertinent», aucune indication n'est donnée au sujet du nombre des personnes qui composent cette commission, de leurs qualifications ni de leur mode de sélection.

La Constitution de l'Ukraine et le projet de loi prévoient des tribunaux présidés par des magistrats, des assesseurs populaires et des jurés. La justification, dans les deux derniers cas, est que «le peuple participe directement à l'exercice de la justice» (article 124 de la Constitution).

L'article 12 du projet de loi reprend la même formule. Selon l'article 73 du projet, les assesseurs populaires sont tirés au sort et exercent leurs fonctions pour un mandat de cinq ans. Il est difficile de savoir quels types d'affaires relèvent de leur compétence. D'autre part, les tribunaux avec jury se composent des magistrats de la cour d'appel compétente et de six jurés, et ils connaissent des affaires pénales (article 31 du projet de loi). Les deux catégories de jurés populaires jouissent de l'indépendance et de l'inviolabilité reconnues aux magistrats professionnels durant leur mandat (article 78 du projet de loi);

vi. l'article 78 semble protéger l'emploi des assesseurs et des jurés populaires. Par exemple, pendant la durée de leur service, les intéressés conservent la totalité des «garanties et privilèges dans leur emploi principal prévus par la législation pour les salariés de l'entreprise, de l'institution ou de l'organisation dans laquelle ils travaillent». Un risque existe, là aussi, que l'exécutif soit tenté d'exercer une pression abusive sur ces personnes, en particulier si un assesseur ou un juré est fonctionnaire de l'administration publique, par exemple en lui promettant une promotion ou une augmentation de traitement à l'issue de la période de service. Il serait donc souhaitable d'adopter des mesures capables de décourager l'utilisation de telles «incitations». Le régime prévu semble laisser la porte ouverte aux interventions de l'exécutif et pourrait porter gravement préjudice à l'indépendance de la justice;

vii. la loi n'indique pas clairement si le système judiciaire qui est proposé est tel que les avocats exercent leur profession à titre privé, sans obstacle de la part de l'Etat, ni s'ils sont libres d'offrir leurs services aux personnes qui choisissent de faire appel à eux. La loi prévoit bien une assistance judiciaire gratuite au profit des personnes nécessiteuses mais elle ne reconnaît apparemment pas que le barreau joue un rôle essentiel dans l'administration de la justice et n'énonce pas les droits et obligations de ses membres au cours de la procédure judiciaire;

viii. je relève que la loi ne fait nulle part mention de la procédure à suivre, dans le cadre du système judiciaire, en cas de violation des droits de l'homme fondamentaux. Elle devrait préciser quel tribunal est compétent pour instruire les plaintes à ce sujet et décrire les recours ouverts à la partie lésée. Le droit d'action individuelle en justice dans ces cas devrait être énoncé clairement et les recours ouverts devant un tribunal compétent devraient être définis expressément.

ANNEXE II

Observations de M. Hjörtur Torfason (membre, Islande)

Introduction

Le présent avis est communiqué au secrétariat de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) conformément à la décision, prise à la 40^e réunion plénière de la Commission, le 15 octobre 1999, de prier trois membres de la Commission de soumettre leurs observations en qualité de rapporteurs au sujet d'un projet de loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire en Ukraine.

Ce projet de loi (dénommé ci-après «la loi» et subdivisé en parties, chapitres et articles) a été présenté à la Commission à la réunion susmentionnée sous la forme d'une traduction en anglais du texte rédigé par la Commission de réforme du droit de la Verkhovna Rada (Parlement de l'Ukraine), à la suite d'une première lecture du projet de loi devant le parlement (qui a été saisi de plusieurs versions du projet), ce texte constituant un projet du document qui doit être soumis en seconde lecture. L'avis ici exprimé se rapporte donc à cette traduction (qui a reçu ultérieurement la cote CDL (99) 64) et je n'ai pas connaissance de la suite de l'examen du projet devant la Verkhovna Rada.

Dans la traduction anglaise, le projet de loi est décrit tantôt comme la loi de l'Ukraine sur le système judiciaire et tantôt comme la loi sur le pouvoir judiciaire. Dans l'examen du projet, je me suis reporté à la traduction anglaise (datée du 27 juillet 1996) de la Constitution de l'Ukraine adoptée le 26 juin 1996 par la Verkhovna Rada (CDL (96) 59) et à l'avis de la Commission de Venise du 11 mars 1997 sur la Constitution de l'Ukraine (CDL-INF (97) 2). Pour comparaison, je me suis reporté également aux renseignements sur la Cour suprême de l'Ukraine qui figurent dans le document Thémis 3 sur les compétences des cours suprêmes (DAJ/Doc (97) 24) et aux documents juridiques concernant la Cour constitutionnelle de l'Ukraine qui figurent aux pages 107 à 127 du Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, Edition spéciale (Textes de base 4). En revanche, je n'ai eu accès à aucun document officiel d'information générale sur l'objectif et la portée de la loi ni sur l'organisation et les attributions actuelles du système judiciaire ukrainien. Aussi certaines des hypothèses et des affirmations formulées ci-dessous devraient-elles éventuellement être corrigées ou nuancées.

Principalement pour des raisons de délai, le présent avis se limite essentiellement à un bref examen de la loi et à des observations sur certains de ses aspects de portée générale. Ces observations ne doivent pas être considérées comme exprimant une opinion générale négative au sujet de la loi bien qu'elles portent en grande partie sur des sujets qui suscitent des interrogations ou qui nécessitent des précisions.

1. Observations générales

L'objet déclaré de la loi est de définir «la procédure applicable à l'organisation et aux activités du pouvoir judiciaire en Ukraine, dans l'intention d'assurer la protection des droits de l'homme et des citoyens et la protection des droits et des intérêts légitimes des entités juridiques et de l'Etat par des tribunaux ouverts à tous les justiciables, équitables et impartiaux», et il convient de s'en féliciter. Dans la mesure où je me fonde sur une traduction, il m'est difficile de juger si les mots «définit la procédure» sont principalement destinés à indiquer que la loi traite de la structure organique du pouvoir judiciaire ou s'ils se rapportent aussi au fait que certains aspects importants de l'organisation des tribunaux ne sont pas réglés directement par les dispositions de la loi mais

relèvent dans une certaine mesure d'autres textes législatifs et de décisions ultérieures au stade de l'application de la loi.

D'après les renseignements dont je dispose, l'organisation du système judiciaire en Ukraine a été régie principalement jusqu'à présent par la loi du 5 juin 1981 sur le système judiciaire qui repose sur des règles anciennes mais qui a été amendée dans une certaine mesure en 1992 et en 1994. De plus, une loi du 4 juin 1991 sur le tribunal d'arbitrage, amendée en 1992, 1993 et 1997, traite d'un système de tribunaux publics d'arbitrage qui existent de longue date et qui sont compétents à l'égard des litiges entre personnes morales dans les matières civiles et commerciales. Ces deux textes doivent être remplacés par la loi (disposition finale n° 9).

Les autres lois portant sur le pouvoir judiciaire auxquelles la loi se rapporte ou se réfère sont essentiellement: 1. une loi du 15 décembre 1992 sur le statut des magistrats; 2. une loi du 2 février 1994 sur les organes d'autonomie judiciaire; 3. une loi du 2 février 1994 sur les Commissions de vérification des qualifications, l'attestation des qualifications et la responsabilité disciplinaire des magistrats des tribunaux de l'Ukraine; 4. une loi du 17 février 1998 sur le Conseil supérieur de la justice. N'ayant pas eu accès à ces textes jusqu'à présent, il m'est difficile d'apprécier dans quelle mesure leur adoption a opéré une réforme judiciaire de grande ampleur. Selon la disposition finale 2 de la loi, les deux premiers textes doivent être révisés prochainement puisque la commission de réforme du droit est chargée de rédiger, et de soumettre dans les six mois à l'examen de la Verkhovna Rada, un projet de loi sur le statut des magistrats (nouvelle version) et un projet de loi sur l'autonomie judiciaire. Je suppose que les congrès, conseils et conférences judiciaires mentionnés à l'article 7, paragraphe 3, de la loi (et peut-être aussi les assemblées) figurent parmi les matières réglementées et définies dans ces derniers textes.

D'autre part, les lois respectives sur la procédure ont vraisemblablement aussi des répercussions non seulement sur les procédures judiciaires à suivre, les droits d'accès aux tribunaux et les recours ouverts en appel mais aussi, dans une certaine mesure, sur les règles d'organisation qui s'appliquent aux différents tribunaux dans le traitement des dossiers individuels (par exemple la répartition des juges entre les chambres, etc.). Les principaux textes, parmi ces lois de procédure, sont le Code de procédure civile et le Code de procédure pénale. Ces textes doivent aujourd'hui être révisés puisque, selon la disposition finale 3 de la loi, le cabinet des ministres de l'Ukraine est invité à soumettre à la Verkhovna Rada des projets pour ces deux codes afin de «définir la nouvelle procédure devant les tribunaux judiciaires qui résulte de la présente loi». La même disposition prie aussi le cabinet de soumettre le projet de deux autres lois: un code de procédure en matière économique et un code de procédure administrative. Il semble que le premier de ces deux codes soit destiné à remplacer la loi réglementant la procédure devant les tribunaux d'arbitrage actuels et que le second, traitant de la procédure devant les tribunaux administratifs dont la loi prévoit la création, doive établir une législation nouvelle.

La loi est censée se conformer aux exigences des articles 124 et 125 et à celles des autres dispositions du chapitre VIII de la Constitution de l'Ukraine qui énoncent les règles fondamentales au sujet du rôle et du statut du pouvoir judiciaire et de l'organisation et des activités du système judiciaire. Je présume que son adoption est envisagée à ce stade pour tenir compte du délai fixé par la disposition provisoire 12 de la Constitution, selon laquelle la Cour suprême et la Cour supérieure d'arbitrage de l'Ukraine exercent leurs pouvoirs sur la base de la législation actuellement en vigueur jusqu'à ce que soit constitué en Ukraine un système de tribunaux de droit commun conformément à l'article 125, mais pour une durée maximale de cinq ans. Je suppose également que l'intention déclarée de réviser les deux lois susmentionnées et d'introduire les quatre codes précités s'explique également par la nécessité de respecter ce délai (et, dans le cas du Code de procédure pénale, le délai analogue fixé par la disposition provisoire

13). La Commission de Venise a relevé, dans son avis sur la Constitution mentionné plus haut, que l'ajournement de la pleine entrée en vigueur des dispositions nouvelles sur le pouvoir judiciaire tel qu'il est envisagé par ces dispositions pourrait entraîner des incohérences dans le système au cours de la période de transition et que le délai prévu par la disposition 13 semblait extrêmement long.

2. Rapports entre la loi et la Constitution

La Constitution de 1996 a été adoptée et saluée comme la base juridique sur laquelle le peuple de l'Ukraine construirait un Etat et une culture démocratiques fondés sur la prééminence du droit. Dans son avis déjà cité, la Commission de Venise a estimé généralement que la Constitution méritait une appréciation positive; elle a relevé, en particulier, que la liste des droits de l'homme protégés était très complète et manifestait une volonté de préserver l'ensemble des droits garantis par la Convention européenne relative aux droits de l'homme et d'assurer que ces droits reçoivent application dans la pratique. Au sujet du chapitre VIII sur la justice, la commission a noté favorablement qu'il établissait d'importants principes fondateurs de la prééminence du droit, exprimés par la formule selon laquelle la justice doit être exercée exclusivement dans le respect de la prééminence du droit (article 124), par la disposition qui prévoit l'indépendance et l'inviolabilité des magistrats (article 126, voir 129) et par l'énoncé des grands principes régissant la procédure judiciaire (article 129). Le projet de loi peut probablement être considéré comme une tentative de se conformer à ces normes, ce qui est d'ailleurs son but déclaré.

La Constitution est censée exprimer une vision nouvelle de la justice en Ukraine et énoncer de nouveaux principes fondamentaux en matière de procédure judiciaire et d'accès aux tribunaux, et les dispositions générales de la loi paraissent bien aller dans ce sens. Elles traitent de la position et de la fonction du pouvoir judiciaire de façon relativement complète et prévoient notamment l'autonomie des tribunaux, l'indépendance des magistrats et l'autonomie de l'administration de la justice ainsi que le droit à la protection judiciaire dans le respect des principes d'un jugement équitable. Néanmoins, les dispositions de la première partie semblent aller beaucoup plus loin que celles des quatre parties suivantes, attendu que la loi ne traite essentiellement que de l'organisation des tribunaux et de la création et des pouvoirs de l'Administration judiciaire nationale de l'Ukraine. L'attribution à la loi d'une portée aussi étroitement limitée peut être un inconvénient, du moins à l'heure actuelle. Mais il est possible aussi que la connotation plus large des principes généraux soit destinée à donner le ton pour la rédaction des lois séparées qu'il est envisagé d'établir rapidement après l'adoption de la loi. Quoiqu'il en soit, il est particulièrement difficile d'émettre un avis au sujet de la loi dans la mesure où les autres parties du texte ont un champ restreint tandis que le texte des lois nouvelles n'est pas disponible pour permettre la comparaison.

3. Contenu de la loi

La loi comprend actuellement cinq parties et neuf dispositions finales, ainsi que trente-deux dispositions provisoires. Le contenu des parties peut se résumer comme suit:

– la partie I, Dispositions générales (articles 1^{er} à 16), contient des dispositions sur la position et l'exercice du pouvoir judiciaire et les fonctions des tribunaux (articles 1^{er} et 2), la composition de la législation sur le système judiciaire (article 3), l'autonomie des tribunaux et l'indépendance des magistrats (article 4), l'immunité des magistrats et leur inamovibilité (articles 5 et 6), l'autonomie de l'administration de la justice (article 7), la force obligatoire des décisions judiciaires (article 8), le droit à la protection judiciaire (article 9), le droit à l'assistance judiciaire (article 10), le droit de contester les jugements par voie d'appel (article 11), l'égalité devant la loi

et devant les tribunaux (article 12), la composition du tribunal selon le type d'instance (article 14), le caractère public du procès et l'enregistrement de son déroulement (article 15), la langue de la procédure judiciaire et la fourniture des services d'un interprète (article 16);

– la partie II, Des tribunaux en Ukraine (articles 17 à 67), se divise en six chapitres: le chapitre premier contient des dispositions générales, notamment une déclaration qui affirme l'unité du système des tribunaux de droit commun (articles 17 à 19). Le chapitre 2 porte sur l'organisation des tribunaux locaux compétents en première instance (articles 20 à 23). Le chapitre 3 concerne les cours d'appel de droit commun, qui ont un ressort régional (articles 24 à 31). Le chapitre 4 traite des tribunaux spécialisés, à savoir, d'une part, les tribunaux (d'arbitrage) économiques et, d'autre part, les nouveaux tribunaux administratifs, composés chacun d'une juridiction locale de première instance et d'une juridiction régionale d'appel (articles 32 à 41). Le chapitre 5 porte sur les cours suprêmes spécialisées (économique et administrative), qui constituent l'autorité judiciaire suprême dans la branche respective du système (articles 42 à 50). Enfin, le chapitre 6 décrit l'organisation de la Cour suprême de l'Ukraine (articles 51 à 67);

– la partie III, Des juges professionnels, des assesseurs et des jurys populaires (articles 68 à 78), comprend deux chapitres dont l'un concerne les magistrats professionnels (articles 68 à 72) et l'autre les assesseurs et les jurys populaires (articles 73 à 78);

– la partie IV, De l'Administration judiciaire nationale de l'Ukraine (articles 79 à 84), définit les pouvoirs et l'organisation de cette institution qui doit être créée pour fournir l'appui administratif nécessaire aux tribunaux autres que la Cour suprême; l'article 84 traite de l'école de la magistrature qui doit être créée dans le cadre de l'administration judiciaire nationale;

– la partie V, Aspects divers de l'organisation et des activités des tribunaux (articles 84 à 95), comprend deux chapitres dont le premier traite des moyens financiers, techniques et matériels nécessaires aux activités des tribunaux, y compris les services de bibliothèque (articles 85 à 89), et le second contient des dispositions sur les insignes de l'autorité judiciaire, le statut des tribunaux en tant qu'entités juridiques, le personnel des tribunaux, les secrétaires des magistrats, les huissiers et la sécurité et le maintien de l'ordre dans les prétoires (articles 90 à 95).

Les dispositions finales de la loi (1 à 95) énoncent diverses mesures au sujet de l'application de la loi et fixent un bref délai d'entrée en vigueur. Outre la rédaction d'un certain nombre de lois et de codes nouveaux, déjà mentionnée, ces dispositions prévoient que les amendements appropriés doivent être apportés à la législation en vigueur et que les textes réglementaires doivent être rendus conformes au contenu de la loi. Les dispositions finales traitent aussi de la création de l'Administration judiciaire nationale, prévoyant sa mise en place dans un délai de six mois. Les dispositions 6 à 8 concernent des aspects importants, réputés dépendre de l'adoption ou du contenu des lois sur la procédure qui doivent être adoptées en conséquence de l'adoption de la loi. Il s'agit notamment de la fixation du nombre de juges dans les tribunaux (inférieurs), de la confirmation des effectifs de personnel des tribunaux de première et de seconde instances, de l'abolition de la Cour interoblast actuelle et de la formation des tribunaux de jurés et de la constitution des listes d'assesseurs populaires. Selon la disposition 1, la loi entrera en vigueur trois mois après sa publication.

Les dispositions provisoires (1 à 32) ont une vaste portée et une grande importance puisqu'elles traitent du passage du système judiciaire en vigueur au système prévu par la loi. Les dispositions 1 à 4 concernent les tribunaux locaux de droit commun et les dispositions 5 à 10, les cours d'appel de droit commun. Les dispositions 11 à 14 (et la disposition 22) portent sur les tribunaux d'arbitrage de première instance actuels qui doivent se transformer en tribunaux locaux

spécialisés, la disposition 15 traite de la cour d'appel économique de l'Ukraine, qui doit être créée comme une juridiction intermédiaire par la réaffectation de magistrats de la Cour supérieure d'arbitrage qui existe actuellement, enfin, les dispositions 16 à 22 portent sur la Cour supérieure proprement dite qui doit se transformer en Cour suprême économique de l'Ukraine. Les dispositions 23 à 30 concernent la Cour suprême de l'Ukraine, dont les sections deviendront des chambres.

Enfin, les dispositions 31 et 32 décrivent la procédure à appliquer aux affaires de droit administratif en attendant la création des tribunaux administratifs après l'entrée en vigueur de la loi pertinente qui fixera la procédure dans ces matières. Dans la période intérimaire, les affaires de cette catégorie seront soumises aux tribunaux locaux de droit commun et aux chambres administratives créées dans les cours d'appel et à la Cour suprême.

Le texte de la loi est rédigé dans un ordre logique et avec un soin visible. Un certain nombre de répétitions auraient pourtant pu être évitées, notamment parce que les conditions de sélection et les fonctions des présidents et des membres des présidiums, de même que celles des juges, sont énoncées séparément pour les tribunaux de chaque catégorie. Le problème vient cependant essentiellement du choix d'une présentation qui est efficace si elle est utilisée soigneusement, la seule question étant de savoir si une telle méthode risque d'introduire une certaine rigidité dans la pratique concrète. Il semble y avoir quelques incohérences à l'intérieur du texte et en rapport avec les dispositions de la Constitution mais il n'est pas exclu qu'elles soient explicables.

De façon générale, la loi, qui est pourtant censée traiter de son sujet de manière approfondie, ne comprend, parmi ses dispositions, qu'une proportion limitée de texte véritablement nouveau établissant une base solide. Tout d'abord, plusieurs articles répètent les dispositions de la Constitution (ce qui se justifie, bien entendu) et celles d'autres lois. Ensuite, les règles de fond d'une grande partie du projet sont tributaires d'autres textes législatifs et se présentent plutôt comme des renvois à ces textes que comme des règles indépendantes. Cela vaut notamment pour les passages qui ont trait à la loi sur le statut de la magistrature et sur l'autonomie administrative judiciaire (partie III, chapitre 1^{er} et article 7, etc.), et également pour les matières traitées à la partie II et à d'autres endroits où le projet prévoit que les dispositions qu'il énonce dépendent des codes de procédure qui doivent être révisés. Lorsque le texte repose ainsi sur des renvois à des législations futures, il est évident que le traitement des questions de fond n'est pas complet à ce stade. Enfin, certaines dispositions ne traitent pas de leur sujet de manière approfondie et se présentent comme une description d'une politique ou d'un principe à appliquer, plutôt que comme des règles législatives. C'est le cas, par exemple, des dispositions de la partie V sur les différents types de moyens mis au service de la justice, notamment l'école de la magistrature (article 84). Mais il est possible aussi que les motifs qui ont conduit à limiter la portée du texte soient raisonnables.

Le fait que la loi renvoie à d'autres législations sur des sujets aussi importants que le statut de la magistrature et le choix et les qualifications des magistrats (c'est-à-dire à des lois qui existent mais qui sont en instance de révision ou de réforme) oblige à se demander s'il ne vaudrait pas mieux combiner ces autres textes législatifs avec le projet ici examiné pour les regrouper en une loi unique qui porterait sur la composition, l'organisation, les activités et le statut du pouvoir judiciaire. Il s'agit avant tout d'une question de politique législative et je crois que la réponse n'est pas nécessairement négative.

Cette question ne se pose pas à l'égard des codes de procédure dont il vaut toujours mieux qu'ils constituent des textes séparés et le problème est essentiellement d'établir la meilleure démarcation possible entre les matières qui touchent à la procédure et les règles qui concernent

l'organisation du système. Toutefois, dans la mesure où les lois susmentionnées sont toujours en cours d'élaboration et où les codes de procédure n'ont pas été mis à jour, il faut se demander également (comme on l'a déjà mentionné à la section 2 ci-dessus) s'il est souhaitable ou réaliste d'adopter la loi ici examinée avec les restrictions qui résultent des circonstances actuelles, ou si la loi devrait être refondue et examinée en même temps que les autres législations pertinentes ou, à tout le moins, avec l'avantage d'un alignement plus solide ou plus clair par rapport à ces textes. Cette dernière question est plus délicate et la réponse dépend en partie de l'état d'avancement des travaux préparatoires en cours sur les autres législations, dont je n'ai aucune idée. Je crois, cependant, que le souhait d'aller de l'avant en adoptant la loi est un signe positif, sous réserve que le concept qui sous-tend la structure envisagée pour les tribunaux soit suffisamment valide et conforme aux buts de la Constitution de l'Ukraine.

4. Aspects fondamentaux de la structure des tribunaux

L'article 124 de la Constitution déclare à bon droit que le pouvoir de rendre la justice en Ukraine appartient exclusivement aux tribunaux, lesquels exercent leur compétence à l'égard de tous les rapports juridiques nés dans l'Etat. La procédure judiciaire relève de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine (qui occupe une place à part par rapport au système judiciaire de droit commun) et des tribunaux de droit commun, qui font l'objet de la loi ici examinée.

L'article 125 de la Constitution prévoit que les tribunaux de droit commun doivent être organisés suivant le principe territorial et le principe de la spécialisation; il dispose aussi que la création de tribunaux extraordinaires et de tribunaux spéciaux n'est pas autorisée. Quant à la structure du système, le même article déclare que la Cour suprême de l'Ukraine est l'organe judiciaire suprême dans l'ordre des tribunaux de droit commun, tandis que les cours supérieures (ou suprêmes) sont les organes judiciaires du rang le plus élevé dans l'ordre des tribunaux spécialisés.

Bien entendu, ces deux articles s'entendent dans le contexte des autres dispositions de la Constitution au sujet du pouvoir judiciaire, notamment l'article 55 qui traite de la protection des droits de l'homme et des libertés par les tribunaux et du droit des individus de contester en justice les décisions et les actes des organes de l'Etat, et l'article 92, paragraphe 14, en vertu duquel le système judiciaire, la procédure judiciaire, le statut des magistrats et les principes concernant les connaissances en matière judiciaire sont déterminés exclusivement par les lois de l'Ukraine.

Sur la base de l'article 125, la loi prévoit, à l'article 17 de la partie II, que les tribunaux de droit commun fonctionnent en Ukraine et constituent un système unique fondé sur les principes de la territorialité et de la spécialisation. Après avoir énuméré à l'article 17 les éléments essentiels du système, à savoir: 1. les tribunaux locaux; 2. les cours d'appel; 3. les tribunaux spécialisés; 4. les cours suprêmes spécialisées; et 5. la Cour suprême de l'Ukraine, la loi déclare (article 18) que l'unité du système est assurée par l'établissement du système des tribunaux par la Constitution et par la loi elle-même, par un statut unique des magistrats, par une procédure unique pour la nomination et la sélection des magistrats et par l'unité des principes qui régissent l'organisation et les activités des tribunaux, de même que par les principes énumérés ensuite.

Les chapitres 2 à 6 de la partie II décrivent et définissent à leur tour les différents tribunaux qui composent le système et les rapports qui existent entre eux. Ils instituent un ordre des tribunaux de droit commun à trois niveaux, exerçant apparemment une compétence résiduelle, et deux ordres parallèles de tribunaux spécialisés, les tribunaux (d'arbitrage) économiques et les tribunaux administratifs, qui comprennent aussi trois niveaux. Ils réglementent en outre les cours

martiales, que la loi range parmi les tribunaux de droit commun au même titre que ces juridictions.

Le premier degré dans l'ordre des tribunaux de droit commun comprend les tribunaux locaux, qui exercent une compétence territoriale dans les circonscriptions rurales, les villes et les cantons des villes, et les cours martiales de garnison. Les juridictions de cette catégorie ne sont pas spécialisées mais les magistrats qui les constituent peuvent se spécialiser dans certaines matières (article 20).

Le second degré se compose des cours d'appel régionales dont le ressort correspond à la République de Crimée, aux *oblasts* et aux villes de Kyiv et de Sébastopol (article 24). Il comprend aussi les cours d'appel militaires réparties par régions et pour la marine. L'article mentionne ensuite une cour d'appel de l'Ukraine dont le statut ne me paraît pas clair mais qui semble être destinée à remplacer la Cour interoblast qui existe actuellement, d'après la disposition finale 8, et qui est apparemment compétente dans certaines zones spécialement limitées ou désignées. Ces cours d'appel, qui sont parfois compétentes en première instance, fonctionneront par chambres, en partie, probablement, sur la base de catégories d'affaires spéciales, bien que rien ne l'indique expressément.

Le troisième degré est celui de la Cour suprême de l'Ukraine, qui est la juridiction nationale de dernier ressort. La cour est compétente, semble-t-il, à la fois comme juridiction d'appel et comme juridiction de cassation, et elle est chargée également de contrôler l'application du droit et le respect des procédures par les tribunaux inférieurs, entre autres fonctions (article 51).

Les tribunaux économiques sont organisés sur le même modèle, si ce n'est que les tribunaux locaux, du premier degré, semblent avoir un ressort étendu, correspondant aux régions et semblable à celui des cours d'appel de droit commun. Le second degré est constitué par une seule Cour d'appel (d'arbitrage) économique, la Cour suprême (d'arbitrage) économique formant le troisième degré (article 32, paragraphe 2). La compétence spécialisée de ces tribunaux s'étend aux litiges en matière économique, à la faillite et aux autres matières désignées par la législation sur la procédure (article 33).

L'ordre des tribunaux administratifs paraît être organisé de manière très semblable à celui des tribunaux ordinaires, avec des tribunaux locaux, des cours d'appel régionales et une Cour suprême administrative de l'Ukraine (article 32, paragraphe 3). Cependant, il est possible que le ressort territorial des tribunaux locaux soit plus vaste que celui des tribunaux locaux de droit commun. Le domaine de compétence des tribunaux administratifs, décrit à l'article 33, paragraphe 2, s'étend aux affaires administratives qui lui sont confiées en vertu de la législation sur la procédure.

5. Conséquences résultant de la structure

D'un point de vue général, la conception des trois ordres de juridictions à trois degrés, décrite ci-dessus, doit être accueillie favorablement. Les observations que je souhaite faire ici au sujet de la structure du système telle qu'elle est exposée dans la loi portent principalement sur l'application du principe territorial, sur le principe de spécialisation, la nature des tribunaux économiques et la création des tribunaux administratifs, ainsi que sur le passage du système judiciaire actuel au système envisagé.

A. Apparemment, l'implantation territoriale des tribunaux de droit commun et des juridictions d'appel de droit commun doit être à peu près la même que celle des tribunaux actuels

du même degré, laquelle a été fixée, comme on l'a déjà vu, de manière à correspondre au découpage administratif du pays en arrondissements (ruraux et urbains) et en régions. Ma première question est de savoir s'il ne serait pas mieux approprié et préférable, pour renforcer la position du pouvoir judiciaire, de prévoir un découpage du territoire national propre au système judiciaire, d'un point de vue d'ensemble ou selon les limites imposées par le degré de fédéralisme dans le pays.

N'ayant pas, à ce stade, une connaissance suffisamment précise des structures administratives et politiques de l'Ukraine, je m'en tiendrai là, me bornant à souligner que la meilleure répartition territoriale possible dépend de nombreuses considérations, parmi lesquelles l'évaluation, par les usagers, de la distance qui les sépare du tribunal et l'état des moyens de communication et ses conséquences pour la perception de la distance.

Je voudrais néanmoins signaler aussi que, du point de vue de la sécurité et de la cohérence du fonctionnement des tribunaux à l'échelon local, les juridictions relativement grandes sont préférables aux plus petites et mieux vaut un collège de magistrats disposant de moyens d'appui satisfaisants pour servir la collectivité ou les collectivités relevant de leur ressort. Pour ces motifs, il pourrait être souhaitable de revoir la répartition territoriale des tribunaux locaux de droit commun de l'Ukraine. Faute d'informations générales, j'ignore s'il est prévu d'agir dans ce sens après l'adoption de la loi.

B. Quant au principe de la spécialisation des tribunaux, il est permis de se demander si le degré et le mode de spécialisation sont conformes au contenu de l'article 125 de la Constitution. Je ne suis pas en mesure de me prononcer pour le moment.

Il ressort de la loi que l'idée de la spécialisation repose sur l'intention de maintenir un ordre de tribunaux économiques, héritiers des tribunaux d'arbitrage actuels, et de créer un nouvel ordre de tribunaux administratifs. La loi prévoit également que la Cour suprême continuera à fonctionner en chambres spécialisées et que les cours d'appel de droit commun pourront adopter le même mode d'organisation. Elle déclare en outre que les magistrats des tribunaux du degré inférieur peuvent organiser leurs activités en se spécialisant dans certains domaines du droit. Bien qu'étant personnellement d'avis que les magistrats doivent être autant que possible des généralistes (ce qui est plus démocratique et qui leur donne une perspective plus ouverte) plutôt que des spécialistes (ce qui les rend plus efficaces mais peut-être aussi plus autoritaires), je ne trouve rien à redire à ce choix si ce n'est que dans un pays aussi vaste que l'Ukraine, il pourrait être souhaitable de régler plus rigoureusement cet aspect au moment où s'opère une réorganisation du pouvoir judiciaire, plutôt que de s'en remettre à l'évolution au fil du temps.

C. Il me semble que la volonté d'avoir des tribunaux économiques repose en grande partie sur la tradition, ancienne dans le pays, des tribunaux d'arbitrage institutionnels compétents à l'égard des différends commerciaux et des litiges apparentés entre personnes morales. Sans connaître particulièrement bien la procédure de ces juridictions, je crois comprendre qu'elle associe des aspects de l'arbitrage et du procès judiciaire, notamment que la procédure est moins ouverte et moins formelle que devant un tribunal judiciaire mais qu'elle n'est pas, cependant, déclenchée seulement par la volonté des parties, c'est-à-dire par l'effet d'un contrat préalable, d'un engagement pris dans le cadre d'une association ou par voie d'accord exprès. La loi prévoit de placer ces juridictions dans un système de tribunaux de droit commun où elles fonctionneraient comme des tribunaux économiques et devraient donc appliquer une procédure garantissant un jugement équitable. Aussi faut-il se demander à ce sujet si la procédure de ces tribunaux est réglementée ou sera réglementée en conséquence. Si tel n'était pas le cas, leur incorporation au système judiciaire soulèverait un problème.

D. Au sujet des tribunaux administratifs prévus dans le projet, la question est, comme toujours, de savoir s'il ne vaudrait pas mieux confier la tâche attribuée à ces tribunaux aux juridictions qui connaissent des différends entre les citoyens. Cependant, ces tribunaux présentent des avantages qu'il pourrait être judicieux d'utiliser et de développer dans le système ukrainien et l'on peut penser que telle était l'intention des auteurs de la Constitution qui ont inscrit dans ce texte les principes mentionnés plus haut. La question principale est donc de savoir si le projet d'établir cette catégorie de tribunaux est suffisamment avancé pour s'appliquer en temps voulu afin de faire face à la situation qui existe aujourd'hui.

E. Enfin, pour ce qui concerne le passage de l'ancien système judiciaire à celui que prévoient la loi et ses dispositions provisoires, il semble qu'il doive, de manière générale, s'opérer surtout en calquant très étroitement la structure fondamentale du système prévu sur la structure ancienne, de telle sorte que les tribunaux existants pourront fonctionner sans interruption sérieuse tout en mettant le régime nouveau en application. La loi n'indique pas clairement si une autre réforme du système proprement dit interviendra après son adoption, à l'occasion de l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure ou d'autre manière. Il est donc permis de se demander si ce choix est pleinement satisfaisant et si la transition telle qu'elle est décrite ne représente qu'une première étape vers une réorganisation structurelle plus approfondie (par exemple de la répartition territoriale des tribunaux du premier degré) ou si la structure est destinée à perdurer.

6. Aspects fondamentaux de l'organisation des tribunaux

Les dispositions de la partie II sur l'organisation des différentes juridictions sont parmi les plus complètes qui figurent dans la loi. Elles réglementent notamment de manière précise le fonctionnement de l'organisation interne des tribunaux et la répartition des tâches et des pouvoirs entre les chefs des juridictions et les magistrats qui les composent. Elles prévoient généralement que chaque juridiction est placée sous l'autorité d'un président, assisté d'un ou de plusieurs vice-présidents, et que le présidium de chaque juridiction se compose de ces magistrats et d'un certain nombre d'autres, élus pour assurer la gestion de la juridiction, des assemblées plénières se tenant à des intervalles relativement longs.

Sauf dans le cas du président de la Cour suprême, dont l'article 128, paragraphe 2, de la Constitution dispose qu'il est élu par l'Assemblée plénière de la Cour elle-même, il est généralement prévu que les présidents des juridictions supérieures sont élus par la Verkhovna Rada, sur observations du président de la Cour suprême (ou de la Cour suprême économique ou administrative) et du Congrès des juges de l'Ukraine. Il est difficile de comprendre si cette procédure correspond à une approbation parlementaire ou si elle comporte une initiative de la part de l'Assemblée législative. Apparemment, elle ne fait pas intervenir le Président de la République, qui détient le pouvoir d'établir les tribunaux en vertu de l'article 106, paragraphe 23, de la Constitution.

Il pourrait être souhaitable, autrement, d'envisager peut-être d'appliquer plus largement la méthode suivant laquelle les présidents des juridictions seraient élus par leurs collègues réunis en Assemblée plénière.

D'autre part, à propos des dispositions de la partie II sur les pouvoirs et les fonctions des présidents de juridiction et sur les rapports entre tribunaux supérieurs et tribunaux inférieurs, il faut relever que les juridictions supérieures, notamment la Cour suprême de l'Ukraine et les cours suprêmes spécialisées, exercent d'importantes fonctions de supervision, d'assistance

méthodologique et de recommandation à l'égard des tribunaux inférieurs, à la fois en matière de procédure et au sujet de l'application du droit. Ce dispositif cherche à assurer la cohérence dans la pratique des tribunaux et il est tout à fait possible que les tribunaux inférieurs tirent profit d'un tel encadrement de temps à autre. Néanmoins, les dispositions prévues à cette fin semblent avoir une très large portée et rendre le système à trois degrés de juridictions extrêmement hiérarchique, avec pour conséquence que l'indépendance des magistrats des tribunaux inférieurs et leur égalité parmi le corps des magistrats pourraient être compromises.

Il me paraît donc que cet aspect de la loi devrait être réexaminé par rapport au point de départ naturel dans l'organisation des rapports entre les juridictions à l'intérieur d'un système judiciaire qui est, à mon avis, que les tribunaux de rang supérieur expriment leur opinion sur le fonctionnement des tribunaux de rang subordonné à travers leurs propres décisions, sur le fond et sur la forme, sur l'application du droit dans le règlement de l'affaire qui leur est soumise et sur la procédure suivie, et formulent, si elles le souhaitent, des observations critiques ou ayant valeur d'instructions au sujet des questions soulevées par l'examen de l'affaire.

7. Juges et jurys

J'ai déjà indiqué, à propos de la partie III de la loi, que les dispositions sur les juges professionnels, bien qu'elles soient positives en l'état, sont fortement tributaires du contenu d'autres lois concernant la justice.

Les dispositions du chapitre 2 sur les assesseurs et les jurys populaires sont très intéressantes et méritent un examen plus attentif. Il me semble, cependant, que la distinction entre les deux catégories telle qu'elle est exposée dans le texte n'est pas aussi marquée qu'on aurait pu l'attendre. Je connais bien, en effet, la pratique selon laquelle des assesseurs populaires ou d'autres spécialistes non-magistrats sont désignés pour siéger à un tribunal et sont considérés comme les cojuges du magistrat ou des magistrats professionnels qui dirigent la procédure, tandis que les jurys fonctionnent comme une composante du tribunal à laquelle il revient de se prononcer sur des questions fondamentales précises, portant principalement sur les faits envisagés dans le cadre du droit tel que les juges le lui exposent. Telle est peut-être en effet la conception fondamentale qui inspire les dispositions de la loi mais je souhaiterais obtenir davantage de précisions à ce sujet.

8. Questions diverses

Au sujet des parties IV et V de la loi, je me contenterai, pour le moment, de déclarer que la création prévue de l'Administration judiciaire nationale est une initiative heureuse.

Les dispositions finales et les dispositions provisoires appellent une étude plus approfondie. Bien qu'elles soient tout à fait explicites, il serait néanmoins souhaitable d'obtenir des précisions sur les projets concernant la mise en application de la loi.

ANNEXE III

Observations de M^{me} Hanna Suchocka (membre, Pologne)

Observations sur le projet de loi de l'Ukraine sur le système judiciaire

I. Observations générales

Le projet de loi intitulé «Du système judiciaire» a pour objet fondamental de compléter et de mettre en vigueur les normes énoncées dans la Constitution de l'Ukraine. Toutefois, une analyse précise du projet présenté ne permet pas de conclure que ce texte a atteint l'objectif fixé.

Même si le projet exprime effectivement une nette tendance à l'établissement d'un pouvoir judiciaire indépendant, constituant une branche distincte de l'Etat, séparée de l'exécutif et du législatif, l'adoption de solutions qui donnent l'impression d'être délibérément tronquées conduit à se demander si la loi est bien conforme aux normes applicables. Il faut relever, en particulier, que des aspects importants ont été laissés aux soins d'une législation future qui n'est pas encore rédigée, notamment les lois annoncées sur le statut des magistrats et sur l'autonomie judiciaire (voir le point 2 des dispositions finales). De ce fait, à mon avis, malgré la longueur du projet, qui ne compte pas moins de quatre-vingt-quinze articles plus les dispositions finales, le texte n'atteint pas son objectif fondamental consistant à établir un système de tribunaux et un corps de magistrats dans la structure de l'Etat ukrainien, sur la base des principes constitutionnels.

La démarche même adoptée par les auteurs du projet pour rédiger le texte examiné suscite de graves préoccupations. On s'attendrait à ce qu'un projet intitulé «Du système judiciaire de l'Ukraine» régleme la question de l'autorité judiciaire de façon complète. Or, tel n'est pas le cas. Le projet laisse en effet de côté des aspects majeurs et donne au lecteur l'impression qu'il s'agit davantage d'un ensemble de lignes directrices pour des travaux de rédaction futurs que d'une véritable proposition législative de grande portée. Par exemple, le texte ne traite pas d'importantes questions au sujet de la formation des magistrats et de l'exercice du pouvoir disciplinaire. Manquent également des dispositions sur la création des autorités qui exercent les pouvoirs d'autonomie et sur les rapports entre ces autorités et les chefs de juridiction. La définition précise des droits et des responsabilités mutuels dans ce domaine est d'une importance primordiale pour le bon fonctionnement des tribunaux. L'établissement d'un équilibre entre les attributions des présidents des juridictions et les autorités judiciaires administratives est fondamental pour faire le départ entre les fonctions purement judiciaires et les fonctions administratives. L'absence de règles claires à ce sujet dans le projet examiné risque de donner lieu à des litiges quant à l'interprétation de l'étendue des pouvoirs exercés respectivement par les chefs de juridiction et par les autorités investies des pouvoirs d'autonomie. Elle peut aussi signifier l'intention de reprendre les solutions qui étaient celles du système antérieur et qui ne sont pas conformes aux normes européennes en vigueur.

J'appelle votre attention sur ce point parce qu'il s'agit d'une question particulièrement délicate, importante pour tous les Etats issus du communisme. Cet aspect devrait être l'un des principaux sujets de discussion à propos de ce projet. L'Ukraine peut se reporter au vaste débat provoqué par cette question dans d'autres Etats autrefois communistes et tirer parti de leur expérience pratique.

Comme on l'a déjà signalé, trop d'aspects d'importance fondamentale sont laissés aux soins d'autres législations, dont la loi sur le statut des magistrats, alors qu'il semblerait plus indiqué de définir et de réglementer le statut des magistrats dans le projet de loi ici analysé car on ne peut

qu'introduire l'ambiguïté à ce sujet en divisant les dispositions pertinentes entre le projet de loi examiné et la future loi sur le statut des magistrats.

Alors qu'il laisse de côté des questions importantes, le projet traite de certains aspects mineurs qui devraient plutôt relever des réglementations administratives. Il y a donc eu confusion entre les matières à faire figurer dans la loi et les matières intéressant l'organisation, comme le montrent les articles 87, 88 et 89. De nombreuses dispositions du projet sont dépourvues de tout caractère normatif, comme l'illustre bien le paragraphe 8 de l'article 4 qui énumère seulement les moyens d'assurer l'autonomie des tribunaux et l'indépendance des magistrats.

Loin d'exposer une conception nouvelle du pouvoir judiciaire dans un système démocratique de gouvernement, le projet décrit apparemment l'ensemble de la structure administrative et du mode d'organisation des tribunaux.

II. Observations détaillées

1. La structure du système judiciaire est extrêmement complexe. L'ordre des tribunaux de droit commun compte cinq niveaux: les tribunaux locaux, les cours d'appel, les tribunaux spécialisés, les cours suprêmes spécialisées et la Cour suprême de l'Ukraine.

Selon l'article 125 de la Constitution ukrainienne, «le système des tribunaux de droit commun en Ukraine est fondé sur des principes de territorialité et de spécialisation». Comme cette phrase l'indique, la Constitution forme la base du système judiciaire de l'Ukraine. Or, le projet de loi ne fait que brièvement allusion au domaine de compétence de ces tribunaux. Il mentionne particulièrement les tribunaux spécialisés. Les dispositions des articles 32 et 33 sont très vagues. La mise au point des détails est renvoyée à la loi sur la procédure, ce qui rend fort difficile de comprendre exactement le caractère donné à ces juridictions. Dans ce contexte, un certain nombre d'objections systémiques peuvent être soulevées. Certes, il existe des tribunaux économiques dans différents pays démocratiques mais le fondement de leur existence varie.

L'existence de tribunaux économiques *sui generis* distincts (tribunaux d'arbitrage) ou, plus exactement, de commissions d'arbitrage (comme c'était le cas en Pologne), était un élément caractéristique de l'ancien système économique, dans lequel des règles civiles et juridiques différentes s'appliquaient aux entités sociales (entités appartenant à l'Etat et coopératives) et aux personnes privées, morales et physiques. Le passage à l'économie de marché normale, la rupture avec le système centralisé et l'apparition d'un secteur privé en expansion constante ne justifient pas l'existence de tribunaux économiques distincts, fonctionnant exactement de la même manière que dans l'ancien système. En Pologne, l'ouverture au marché a provoqué l'élimination des commissions d'arbitrage et le transfert de toutes les affaires dont elles s'occupaient aux chambres économiques des tribunaux locaux. Les affaires soumises à ces juridictions relèvent des dispositions du droit civil et, à ce titre, peuvent, et même doivent, être du ressort des tribunaux locaux. Le projet de loi semble indiquer, par ailleurs, que les tribunaux économiques conserveront leur statut autonome. Une telle solution se justifie peut-être par le degré de privatisation relativement faible de l'économie ukrainienne. Cependant, l'existence de tribunaux économiques séparés ne me semble pas être une bonne formule car elle revient à laisser en place les «tribunaux» d'arbitrage de l'ancien système communiste. Mieux vaudrait en faire des chambres des tribunaux locaux.

Le mode de désignation des chefs de juridiction suscite également de nombreuses objections. L'attribution au Soviet suprême de l'Ukraine du pouvoir de nommer les chefs de juridiction n'est pas une formule satisfaisante car il s'agit de l'élection à une fonction administrative au sein de la

juridiction. L'attribution de cette prérogative soulève des doutes, tant du point de vue des pouvoirs du Soviet que par rapport à la position du chef de juridiction. Il n'existe cependant aucune réglementation du type de celles que j'ai mentionnées plus haut qui pourrait préciser les pouvoirs et le rôle du ministre de la Justice. La responsabilité de choisir les chefs des juridictions qui, assurément, remplissent une fonction administrative dans les tribunaux, devrait appartenir à une autorité d'un autre niveau que le Soviet suprême de l'Ukraine. Le projet examiné laisse aussi sans réponse la question fondamentale de savoir dans quelle mesure la loi doit garantir les pouvoirs d'autonomie par rapport aux pouvoirs des autres autorités qui peuvent exercer une supervision administrative sur les tribunaux. Il vaut la peine de souligner, à partir de l'expérience acquise par la justice polonaise au cours des neuf dernières années, que le système doit être fonctionnel. Il faut aussi qu'il situe clairement la responsabilité du fonctionnement correct des tribunaux et de l'exercice efficace du pouvoir judiciaire.

Les pouvoirs administratifs des différents organes d'administration dans les tribunaux de tous niveaux sont décrits en détail. Un grand nombre de ces pouvoirs concernent uniquement l'organisation.

L'absence d'une définition claire de la nature juridique de l'Administration judiciaire nationale de l'Ukraine crée une incertitude.

A en juger d'après l'étendue de ses pouvoirs, l'Administration judiciaire nationale de l'Ukraine est un organe administratif du pouvoir judiciaire. Il semble qu'une structure créée de cette manière soit l'équivalent d'une administration de la justice de type traditionnel dans la mesure où elle cumule des pouvoirs exécutifs et administratifs et la responsabilité de protéger l'indépendance des magistrats (voir l'article 79, paragraphe 12). De son côté, l'article 81, paragraphe 1, du projet prévoit que les fonctions de l'Administration judiciaire de l'Ukraine sont exercées par son directeur.

Les rapports entre l'Administration judiciaire de l'Ukraine et la Cour suprême de l'Ukraine ne sont pas clairs. D'autre part, les rapports de forme et de fond entre l'administration des différentes juridictions et l'Administration judiciaire nationale ne sont pas définis du tout.

De ce fait, le projet donne une image inexacte des structures prévues pour administrer la justice.

Le texte du projet de loi dans sa forme actuelle ne permet pas de comprendre précisément les rapports entre l'Administration judiciaire nationale et le ministre de la Justice et donne à penser que l'administration des tribunaux échappera totalement à l'autorité du ministre de la Justice.

Il faudrait, quoi qu'il en soit, définir les rapports mutuels entre le ministre de la Justice et l'Administration judiciaire nationale.

III. Conclusions

L'hypothèse fondatrice du projet examiné, suivant laquelle le système judiciaire doit reposer sur le principe d'un pouvoir judiciaire distinct et indépendant des autres branches de l'Etat, ne peut qu'être approuvée.

Toutefois, le projet de loi, dans son état actuel, manque de clarté et de précision, et devrait être reformulé pour constituer un texte complet réglementant le système judiciaire de l'Ukraine.