



Strasbourg, le 14 octobre 2025

CDL-AD(2025)044

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

UKRAINE

AVIS CONJOINT

**DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DROITS HUMAINS ET ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE
L'EUROPE**

SUR

**LES PROJETS D'AMENDEMENTS SUR LES PROCÉDURES
DISCIPLINAIRES CONTRE LES JUGES, LES DÉCLARATIONS
D'INTÉGRITÉ ET D'AUTRES PROCÉDURES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 144^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2025)**

Sur la base des observations de

**M. Martin KUIJER (Membre, Pays-Bas)
M. Tomáš LANGÁŠEK (Membre suppléant, Tchéquie)
Mme Angelika NUSSBERGER (Membre, Allemagne)
M. Đuro SESSA (Expert, DGI)**

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte	3
A.	Environnement	3
B.	Cadre juridique national et aperçu des modifications	4
C.	Normes internationales	7
D.	Portée de l'avis	11
III.	Analyse.....	11
A.	Remarques générales : réformes judiciaires et nécessité d'un système judiciaire stable.....	11
B.	Procédures disciplinaires à l'encontre des juges.....	12
1.	Motifs de responsabilité disciplinaire	12
a.	Approche générale	12
b.	Examen des motifs spécifiques.....	14
2.	Sanctions	17
3.	Aspects procéduraux.....	20
a.	Aperçu des procédures disciplinaires.....	20
b.	Mesures contre les abus potentiels des plaintes disciplinaires	23
c.	Suspension temporaire d'un juge pendant la procédure disciplinaire	24
C.	Déclarations d'intégrité des juges et relations familiales des juges	26
D.	Autres procédures	28
IV.	Conclusion.....	28

I. Introduction

1. Par lettre du 29 mai 2025, M. Hryhorii Usyk, président du Conseil supérieur de la justice d'Ukraine, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur les projets de loi « Amendements à la loi ukrainienne « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les procédures disciplinaires et autres » (nos 13137 et 13137-1, respectivement du 26 mars 2025 et du 7 avril 2025) ([CDL-REF\(2025\)033](#)) et « Amendements à la loi ukrainienne « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les déclarations d'intégrité des juges et les relations familiales des juges » (n° 13165-2, du 25 avril 2025) ([CDL-REF\(2025\)034](#)). La Commission a décidé de préparer le présent avis conjointement avec la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit du Conseil de l'Europe (DGI).

2. M. Kuijer, M. Langášek et Mme Nußberger ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis au nom de la Commission de Venise. M. Sessa a agi en tant que rapporteur au nom de la DGI.

3. Les 24 et 25 juillet, une délégation de la Commission de Venise et de la DGI a tenu des réunions en ligne avec des représentants du Conseil supérieur de la justice (ci-après dénommé « CSJ »), de la commission parlementaire sur la politique juridique de la Verkhovna Rada, des députés de la majorité et de l'opposition, de la Cour suprême, de la Commission supérieure de qualification des juges (ci-après dénommée « CSQJ »), du Conseil des juges, du Barreau ukrainien, du Conseil d'intégrité publique, ainsi que des représentants de la communauté internationale et d'organisations de la société civile. Plusieurs de ces parties prenantes ont ensuite soumis des contributions écrites. La Commission de Venise et la DGI remercient le Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev pour l'excellente organisation des réunions en ligne et les interlocuteurs pour leur disponibilité.

4. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des projets de loi. Il est possible que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 24 et 25 juillet 2025. Le présent avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Contexte

A. Environnement

6. Depuis de nombreuses années, les autorités ukrainiennes prennent des mesures pour réformer le système judiciaire et relever les défis liés à la corruption, à la politisation et au faible niveau de confiance du public dans les tribunaux. L'Ukraine a adopté un certain nombre de mesures visant à résoudre ces problèmes. À la suite des modifications constitutionnelles de 2016, plusieurs juges de la nouvelle Cour suprême ont été nommés par la CSQJ avec l'aide du Conseil d'intégrité publique, au sein duquel la société civile est représentée. En 2022, plusieurs membres de la CSJ ont démissionné, privant l'institution de son quorum. En janvier 2023, la CSJ a commencé à fonctionner avec une nouvelle composition de membres sélectionnés, et en juin de la même année, elle a nommé les membres de la CSQJ, qui n'était plus opérationnelle depuis fin 2019. Cependant, des pratiques problématiques persistantes entravant la mise en œuvre du processus de réforme ont été signalées¹. Bien qu'elle ait été identifiée comme un objectif stratégique dans le cadre de la stratégie pour le développement du système judiciaire et de la

¹ Reznik, O., Bondarenko, O., Utkina, M., Klypa, O. et Bobrishova, L., 2023, « Anti-Corruption Transformation Processes in the Conditions of the Judicial Reform in Ukraine Implementation », *International Journal for Court Administration*, 14(1), p. 2 ; Lashyn, S., Leshchyshyn, A., Popova, M., 2023, « Civil Society as an Informal Institution in Ukraine's Judicial Reform Process », *German Law Journal*, 24(8), 1488-1502.

justice constitutionnelle pour 2021-2023 (décret présidentiel n° 231/2021 du 11 juin 2021), la confiance dans le système judiciaire reste faible.

7. L'Ukraine s'est vu accorder le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne (UE) le 24 juin 2022, sous réserve de la mise en œuvre de sept mesures clés². Le 3 février 2023, le sommet Ukraine-UE s'est tenu à Kiev. L'UE a salué les efforts considérables déployés par l'Ukraine dans une période difficile et a encouragé le pays dans sa demande d'adhésion.

B. Cadre juridique national et aperçu des modifications

8. L'indépendance judiciaire est garantie par l'article 126 de la Constitution ukrainienne. À l'heure actuelle, les règles relatives aux infractions disciplinaires, aux procédures disciplinaires, aux sanctions disciplinaires et aux contrôles d'intégrité des juges sont définies dans la loi ukrainienne sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges du 6 décembre 2019 (ci-après dénommée « LJSJ »). Conformément à son article 108, l'instance compétente pour mener une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge devrait être les chambres disciplinaires de la CSJ, dans le cadre de la procédure établie par la loi ukrainienne sur le Conseil supérieur de la justice du 3 octobre 2017 (ci-après dénommée « LCSJ »).

9. Le processus de réforme judiciaire en Ukraine a fait l'objet de nombreuses analyses. Il s'agit notamment des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), des avis de la Commission de Venise et du DGI, ainsi que des rapports du Conseil de l'Europe, y compris ceux du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

10. Dans une série d'arrêts rendus depuis 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté de multiples violations du droit à un procès équitable en Ukraine dans le cadre de procédures disciplinaires judiciaires. Il s'agit notamment de préoccupations concernant des définitions trop larges et trop vagues des infractions disciplinaires, telles que la « violation du serment », l'absence d'orientations interprétatives détaillées dans la loi ou la pratique, et l'absence de délais de prescription, qui sont toutes contraires aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité. Dans l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, la Cour a constaté quatre violations de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH), notamment l'absence d'un organe disciplinaire impartial, l'absence de contrôle juridictionnel effectif, des irrégularités de procédure dans le vote parlementaire et des défauts dans la composition de la chambre

² La Commission européenne a recommandé « d'accorder à l'Ukraine le statut de candidat, étant entendu que les mesures suivantes seront prises : adopter et mettre en œuvre une législation sur la procédure de sélection des juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, y compris un processus de présélection fondé sur l'évaluation de leur intégrité et de leurs compétences professionnelles, conformément aux recommandations de la Commission de Venise ; finaliser la vérification de l'intégrité des candidats à la Haute Cour de justice par le Conseil d'éthique et la sélection des candidats à la création de la Commission de haute qualification des juges d'Ukraine ; renforcer encore la lutte contre la corruption, en particulier à haut niveau, par des enquêtes proactives et efficaces et par des résultats crédibles en matière de poursuites et de condamnations ; achever la nomination d'un nouveau chef du parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption en certifiant le lauréat identifié du concours et lancer et achever le processus de sélection et de nomination d'un nouveau directeur du Bureau national anticorruption d'Ukraine ; veiller à ce que la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux soit conforme aux normes du Groupe d'action financière (GAFI) ; adopter un plan stratégique global pour la réforme de l'ensemble du secteur répressif dans le cadre de l'environnement sécuritaire de l'Ukraine ; mettre en œuvre la loi anti-oligarques afin de limiter l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique ; cela devrait être fait de manière juridiquement solide, en tenant compte de l'avis à venir de la Commission de Venise sur la législation pertinente ; lutter contre l'influence des intérêts particuliers en adoptant une loi sur les médias qui aligne la législation ukrainienne sur la directive européenne relative aux services de médias audiovisuels et renforce les pouvoirs de l'autorité indépendante de régulation des médias ; finaliser la réforme du cadre juridique applicable aux minorités nationales, actuellement en cours d'élaboration, comme recommandé par la Commission de Venise, et adopter des mécanismes de mise en œuvre immédiats et efficaces ». Direction générale de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement de la Commission européenne, *Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*, [disponible en anglais uniquement] pages 20-21.

juridictionnelle³. Une violation de l'article 8 a également été constatée en raison du caractère arbitraire et imprévisible du licenciement. La CEDH a appelé à une réforme structurelle urgente, en particulier du système disciplinaire. Des conclusions similaires ont été formulées dans les affaires *Kulykov et autres*⁴, *Denisov*⁵ et *Gumenyuk et autres*⁶, qui ont confirmé l'existence de lacunes systémiques dans les garanties d'indépendance judiciaire et les garanties procédurales. Lors de son dernier examen du groupe d'affaires lors de sa 1492e réunion sur les droits humains (12-14 mars 2024), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu les réformes importantes qui ont été entreprises. Dans le même temps, le Comité des Ministres a annoncé son intention de réexaminer l'exécution globale de ce groupe d'affaires en 2025, afin d'évaluer les mesures restant à prendre⁷.

11. La Commission de Venise a participé au processus de réforme du système judiciaire en Ukraine et a rendu de nombreux avis sur cette question depuis 1997⁸. Dans ses avis successifs, la Commission de Venise, en collaboration avec la DGI, a fourni des orientations complètes sur la réforme judiciaire en Ukraine. Dans son avis de 2019, la Commission de Venise a salué certaines réformes structurelles, mais a exprimé de sérieuses préoccupations concernant l'ordre des changements, la politisation des nominations judiciaires et la réduction du nombre de juges à la Cour suprême, avertissant que ces mesures risquaient de compromettre l'indépendance judiciaire et la confiance du public dans le système judiciaire⁹. Elle a également recommandé de réviser certains aspects du cadre disciplinaire, notamment en limitant les recours excessifs et en rétablissant des délais procéduraux appropriés. En 2020, la Commission et la DGI ont émis des recommandations sur la relance de la CSQJ, évalué l'attribution de compétences supplémentaires à la CSJ et abordé des questions liées aux procédures disciplinaires¹⁰. En 2021, elles ont salué le projet de loi soumettant la CSJ à une procédure de contrôle impliquant des experts internationaux et ont évalué les activités des inspecteurs disciplinaires de la CSJ¹¹. Plus récemment, la Commission et la DGI ont fait part de leurs préoccupations concernant un projet de loi proposant la surveillance des tribunaux et les tests au détecteur de mensonges comme mesures de lutte contre la corruption, avertissant que ces dispositions étaient prématurées, trop générales, insuffisamment garanties et présentaient des risques pour l'indépendance judiciaire¹². Tout au long de ces avis, la Commission de Venise et la DGI ont constamment exhorté les autorités à veiller à ce que les réformes soient mises en œuvre selon une approche globale, cohérente et stable.

12. Dans son quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs, le GRECO a recommandé de définir plus précisément les infractions disciplinaires liées à la conduite des juges, notamment en remplaçant la référence aux « normes d'éthique judiciaire et de conduite garantissant la confiance du public

³ CEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, 9 janvier 2013.

⁴ CEDH, *Kulykov et autres c. Ukraine*, requêtes n° 5114/09 et 17 autres [disponible en anglais uniquement], 19 janvier 2017.

⁵ CEDH [GC], *Denisov c. Ukraine*, requête n° 76639/11, 25 septembre 2018.

⁶ CEDH, *Gumenyuk et autres c. Ukraine*, requête n° 11423/19, 22 juillet 2021.

⁷ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-38](#), Groupe Oleksandr Volkov c. Ukraine.

⁸ Voir Commission de Venise et Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit du Conseil de l'Europe (DGI), [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine - Avis conjoint urgent sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), paragraphe 7.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)027](#), Ukraine - Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire.

¹⁰ Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2020\)022](#), Ukraine - Avis conjoint les projets d'amendements à la loi "sur le statut des juges" et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711).

¹¹ Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2021\)018](#), *op. cit.*

¹² Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2023\)027](#), Ukraine - Avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires.

dans les tribunaux » par des infractions claires et spécifiques¹³. Si le GRECO s'est félicité de l'inclusion d'un catalogue d'infractions disciplinaires à l'article 106 de la LJSJ, tel que modifié en 2016, il s'est toutefois déclaré préoccupé par le fait que ces dispositions continuent de reposer sur des termes vagues et imprécis, tels que les références à une conduite « qui déshonore la fonction de juge » ou à des violations de l'éthique judiciaire. Dans son dernier rapport de conformité, le GRECO a constaté que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, saluant les efforts déployés par la CSJ pour compiler la jurisprudence disciplinaire et les propositions de réforme législative, ainsi que les mesures prévues dans le programme national de lutte contre la corruption 2023-2025 visant à clarifier les motifs de responsabilité judiciaire et à améliorer les procédures disciplinaires¹⁴. Néanmoins, le GRECO note que ces réformes sont toujours en cours et que des efforts supplémentaires seront nécessaires pour se conformer pleinement à la recommandation.

13. Dans son rapport d'octobre 2024 sur l'Ukraine, la Commission européenne a déclaré que « l'Ukraine a atteint un certain niveau de préparation en matière de fonctionnement du système judiciaire. [...] La Haute commission de qualification des juges (HCQJ) a repris la sélection des juges ordinaires sur la base de la législation améliorée en décembre 2023. Elle a également relancé le processus d'évaluation des qualifications (contrôle préalable) des juges en exercice, avec la participation du Conseil d'intégrité publique (CIP). La sélection transparente des dirigeants et du personnel du Service des inspecteurs disciplinaires s'est poursuivie. Un nouveau membre du Conseil supérieur de la justice (CSJ) a été élu »¹⁵. Dans le même temps, des améliorations sont attendues en termes de renforcement des procédures disciplinaires, grâce à une application cohérente des règles de hiérarchisation, à des définitions plus claires des fautes professionnelles judiciaires et à une plus grande uniformité des décisions du CSJ. Parallèlement, le système des déclarations d'intégrité devrait être révisé par le biais d'une législation introduisant des mécanismes de vérification indépendants, en particulier pour les juges de la Cour suprême, ainsi qu'un contrôle renforcé des avoirs et du mode de vie¹⁶.

14. Le champ d'application de la déclaration de patrimoine en Ukraine s'est avéré conforme aux normes internationales, comme le confirme le récent rapport de suivi du cinquième cycle de suivi du Plan d'action anti-corruption d'Istanbul de l'OCDE¹⁷. L'OCDE a également noté que « l'Ukraine a placé la barre très haut en matière de déclaration de patrimoine et d'intérêts dans la région »¹⁸. La Banque mondiale a salué le système ukrainien, qui « s'est imposé comme l'un des systèmes de déclaration de patrimoine et d'intérêts les plus prometteurs au monde »¹⁹.

15. L'avis conjoint porte sur trois projets de loi, dont deux sont des versions du même texte : les « Amendements à la loi ukrainienne sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges et à certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les procédures disciplinaires et autres » (n° 13137 du 26 mars 2025 et 13137-1 du 7 avril 2025). Les modifications portent notamment sur les motifs pouvant entraîner la responsabilité disciplinaire des juges, les sanctions disciplinaires pouvant être appliquées aux juges, les mécanismes visant à prévenir l'abus du droit de déposer des plaintes disciplinaires, la suspension temporaire d'un juge de l'administration de la justice dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le statut juridique des décisions de justice établissant des violations disciplinaires, ainsi que l'entrée en vigueur d'une décision engageant la responsabilité

¹³ GRECO, quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, Ukraine, rapport d'évaluation, 8 août 2017, paragraphe 183.

¹⁴ GRECO, quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs, Ukraine, addendum au deuxième rapport de conformité, 20 février 2025, paragraphes 82 et suivants.

¹⁵ Commission européenne, 2024, Ukraine Report [disponible en anglais uniquement], page 5.

¹⁶ *Ibid.*, page 30.

¹⁷ OCDE, 2025, Ukraine Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring Follow-Up Report: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan [disponible en anglais uniquement].

¹⁸ OCDE, 2020, Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges, 2016-2019 [disponible en anglais uniquement], page 99.

¹⁹ World Bank, 2021, Reform of Asset and Interest Disclosure in Ukraine [disponible en anglais uniquement], page 237.

disciplinaire d'un juge. Les amendements proposent également de modifier les procédures de vote au sein de la CSJ pour la nomination d'un juge à ses fonctions.

16. Ces projets de loi visent à renforcer l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des institutions judiciaires et du secteur de la justice en Ukraine. Depuis l'adoption de la LJSJ du 2 juin 2016, la section VI sur la responsabilité disciplinaire n'a pas fait l'objet de révisions substantielles. Selon la note explicative, près d'une décennie d'application a révélé des lacunes en matière de clarté juridique, d'équité et d'efficacité. Des préoccupations persistent quant à la définition vague des motifs de responsabilité disciplinaire et au risque de poursuites infondées contre des juges. Les projets de loi tentent de répondre à ces préoccupations en révisant les procédures disciplinaires applicables aux juges, en comblant les lacunes législatives et en garantissant des mécanismes plus clairs pour le réexamen des décisions judiciaires susceptibles d'impliquer une faute professionnelle. La principale différence entre les alternatives n° 13137 et n° 13137-1 est que cette dernière exclut de l'article 109 de la LJSJ la sanction disciplinaire consistant à transférer un juge vers un tribunal inférieur.

17. Selon les statistiques fournies par le CSJ, entre 2020 et le premier semestre 2025, les chambres disciplinaires de la CSJ ont reçu 43 611 plaintes disciplinaires et en ont examiné 36 587. Suite à l'examen des plaintes disciplinaires (y compris les dossiers disciplinaires ouverts lors des périodes précédentes), les chambres disciplinaires de la CSJ ont laissé 1 155 plaintes sans examen et les ont renvoyées ; elles ont refusé d'ouvrir une procédure disciplinaire dans 2 200 cas ; et ont adopté au total 1 067 décisions d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre de juges (représentant entre 11 % et 33 % des plaintes reçues chaque année). Ces procédures ont abouti à la condamnation disciplinaire de 430 juges, soit un taux de condamnation cumulé d'environ 37,2 % des affaires disciplinaires en cours. Les sanctions imposées au cours de cette période comprenaient 206 avertissements, 73 réprimandes, 52 réprimandes sévères, 10 motions de suspension temporaire de l'administration de la justice et 90 motions de destitution.

18. Troisièmement, l'avis examine les « Amendements à la loi ukrainienne « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les déclarations d'intégrité des juges et les relations familiales des juges » (n° 13165-2 du 25 avril 2025). Les modifications proposées concernent les déclarations incluses dans la déclaration d'intégrité et les liens familiaux d'un juge, élargissant le contenu de ces déclarations et formalisant les règles régissant leur vérification. Selon les autorités, ce projet de loi complète des réformes plus larges visant à renforcer la responsabilité judiciaire en établissant des exigences et des procédures plus claires pour la vérification des déclarations d'intégrité et des liens familiaux des juges.

C. Normes internationales

19. Trouver un équilibre approprié entre l'indépendance judiciaire et la responsabilité judiciaire est une caractéristique essentielle de tout système judiciaire. Cela est essentiel au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire en ce qui concerne la protection de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains, ainsi qu'à la confiance du public dans les tribunaux. La responsabilité disciplinaire des juges constitue un élément majeur de la responsabilité punitive des juges, qui est le corollaire des pouvoirs étendus accordés à la magistrature par la société²⁰. Néanmoins, il existe un risque inhérent d'abus des mécanismes de sanction disciplinaire à l'encontre des juges, car leur emploi peut être motivé par des tentatives de

²⁰ Conseil consultatif des juges européens (CCJE), 2015, *Avis n° 18*, sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, paragraphe 33.

harcèlement ou de punition de certains juges pour l'exercice légitime de leurs activités professionnelles²¹.

20. L'intégrité et la responsabilité judiciaires sont des piliers indispensables de l'État de droit, garantissant aux tribunaux la confiance du public et la légitimité de leurs décisions. Comme la CEDH l'a constamment souligné, « il faut non seulement que justice soit faite, mais aussi qu'elle le soit au vu et au su de tous », car toute perception de partialité ou de manque de probité compromet l'essence même d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH²². La Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités souligne également que le respect des exigences déontologiques par les juges est un devoir inhérent à leurs pouvoirs²³.

21. En ce qui concerne les procédures disciplinaires à l'encontre des juges, la Cour européenne des droits de l'homme applique régulièrement les exigences d'un procès équitable découlant de l'article 6 de la CEDH. La Cour considère que relèvent du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, les procédures qui, en droit interne, relèvent du « droit public » et dont l'issue est déterminante pour les droits et obligations privés. À la lumière de sa jurisprudence, la Cour a déclaré que l'article 6, paragraphe 1, était applicable aux procédures concernant le licenciement abusif de plusieurs fonctionnaires, y compris les procédures disciplinaires à l'encontre d'un juge. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance d'un cadre approprié pour un contrôle indépendant et impartial²⁴.

22. En ce qui concerne plus particulièrement les mesures portant atteinte au droit au respect de la vie privée ou familiale des juges, il convient de noter que ces mesures peuvent être contraires à l'article 8 de la CEDH, à moins qu'elles ne puissent être justifiées au titre du paragraphe 2 de l'article 8 comme étant « conformes à la loi », poursuivant un ou plusieurs des objectifs légitimes qui y sont énumérés et étant « nécessaires dans une société démocratique » pour atteindre le ou les objectifs concernés²⁵. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans ces affaires, « le droit interne doit être suffisamment prévisible dans ses termes pour donner aux individus une indication adéquate des circonstances et des conditions dans lesquelles les autorités sont habilitées à recourir à des mesures affectant leurs droits en vertu de la Convention [...] La loi doit en outre offrir un certain degré de protection juridique contre les ingérences arbitraires des autorités. L'existence de garanties procédurales spécifiques est importante dans ce contexte. Ce qui est requis en matière de garantie dépendra, dans une certaine mesure au moins, de la nature et de l'étendue de l'ingérence en question »²⁶.

23. Plusieurs décisions de la CEDH relatives aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges établissent également une violation du droit à un recours effectif (article 13 de la CEDH). L'article 13 garantit à toute personne dont les droits et libertés tels qu'énoncés dans la CEDH ont été violés le droit à un recours effectif devant une autorité nationale compétente. Conformément à l'application de l'article 13 de la CEDH, la protection offerte par cet article ne va pas jusqu'à exiger une forme particulière de recours, compte tenu de la marge d'appréciation accordée aux États

²¹ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, 2020, A/75/172 : Mesures disciplinaires contre les juges et usage de sanctions « déguisées ».

²² Voir, par exemple, Cour EDH, *De Cubber c. Belgique*, requête no. 9186/80, 26 octobre 1984, par. 26 ; *Micallef c. Malte*, requête no. 17056/06, 15 octobre 2009, paragraphe 98 ; *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête no. 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphe 106. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'Etat de droit, paragraphe 89.

²³ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 69.

²⁴ CEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphe 184.

²⁵ CEDH, *Ovcharenko et Kolos c. Ukraine*, requêtes nos 27276/15 et 33692/15, [disponible en anglais uniquement], 12 janvier 2023, paragraphes 91 et suivants. Voir également Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2023)027, op. cit., paragraphe 34.

²⁶ CEDH, *Ovcharenko et Kolos c. Ukraine*, requêtes nos 27276/15 et 33692/15, [disponible en anglais uniquement], 12 janvier 2023, paragraphe 94.

contractants. Un organe non judiciaire relevant du droit interne peut être qualifié de « tribunal », au sens substantiel du terme, s'il exerce clairement des fonctions judiciaires²⁷.

24. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe traite de la responsabilité disciplinaire des juges dans sa Recommandation (2010)12, paragraphes 66-71, en précisant qu'« [u]ne procédure disciplinaire peut être exercée à l'encontre des juges qui ne s'acquittent pas de leurs obligations de manière efficace et adéquate. Cette procédure devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction. Les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise »²⁸. Les juges ne peuvent être tenus responsables au civil, au pénal ou sur le plan disciplinaire pour l'interprétation qu'ils font de la loi, l'appréciation des faits ou la pondération des preuves dans le cadre de leurs décisions, sauf en cas de malveillance ou, en matière civile et disciplinaire, de négligence grave²⁹. De même, les décisions judiciaires qui sont infirmées ou modifiées en appel ne peuvent en elles-mêmes donner lieu à une responsabilité personnelle³⁰.

25. La Charte européenne sur le statut des juges stipule dans son paragraphe 5.1 que « [l]e manquement par un ou une juge à l'un des devoirs expressément définis par le statut ne peut donner lieu à une sanction que sur la décision, suivant la proposition, la recommandation ou avec l'accord d'une juridiction ou d'une instance comprenant au moins pour moitié des juges élus, dans le cadre d'une procédure à caractère contradictoire où le ou la juge poursuivis peuvent se faire assister pour leur défense. L'échelle des sanctions susceptibles d'être infligées est précisée par le statut et son application est soumise au principe de proportionnalité. La décision d'une autorité exécutive, d'une juridiction ou d'une instance visée au présent point prononçant une sanction est susceptible d'un recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel ». En outre, le paragraphe 5.3 ajoute que « [t]oute personne doit avoir la possibilité de soumettre sans formalisme particulier sa réclamation relative au dysfonctionnement de la justice dans une affaire donnée à un organisme indépendant. Cet organisme a la faculté, si un examen prudent et attentif fait incontestablement apparaître un manquement tel que visé au point 5.1 de la part d'un juge ou d'une juge, d'en saisir l'instance disciplinaire ou à tout le moins de recommander une telle saisine à une autorité ayant normalement compétence, suivant le statut, pour l'effectuer. »

26. Selon le CCJE, « [l]es motifs de responsabilité disciplinaire des juges doivent se référer à un comportement judiciaire qui contredit l'une des valeurs fondamentales consacrées par la Convention : l'indépendance, l'impartialité, l'éthique, l'intégrité, l'égalité, la non-discrimination, la compétence et la diligence »³¹. Le CCJE met également en garde contre le fait de justifier la responsabilité disciplinaire des juges en se référant à la réputation du pouvoir judiciaire, sauf lorsque cela vise à faire référence à l'autorité et à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire.

27. Dans son avis n° 21 (2018) sur la prévention de la corruption parmi les juges, le CCJE estime qu'un système solide de déclaration des avoirs peut contribuer à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts si des mesures appropriées sont prises, et ainsi conduire à une plus grande transparence et à une meilleure intégrité judiciaire. Il met toutefois en garde contre la nécessité de respecter le principe de proportionnalité afin de garantir le droit à la vie privée des juges et de leurs familles, et souligne que « dans beaucoup d'Etats membres où la corruption n'est pas un problème », la mise en œuvre d'une obligation de déclaration systématique des avoirs pourrait avoir pour conséquence que des « candidats à la fonction de juge possédant les compétences

²⁷ CEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphes 88 à 91.

²⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2010)12*, op. cit., paragraphe 69.

²⁹ *Ibid.*, paragraphe 66.

³⁰ *Ibid.*, paragraphe 70.

³¹ CCJE, 2024, *Avis n° 27 sur la responsabilité disciplinaire des juges*, paragraphe 28. Le CCJE avait déjà traité de manière approfondie la question de la responsabilité disciplinaire dans son Avis n° 3 : CCJE, 2002, *sur l'éthique et la responsabilité des juges*, paragraphes 58 et suivants.

requis pourraient renoncer à se présenter parce qu'ils considéreraient cette obligation étendue comme une atteinte injustifiée à leur vie privé »³². Le CCJE recommande également que la divulgation d'informations à des parties prenantes extérieures au système judiciaire ne se fasse qu'à la demande, et uniquement si un intérêt légitime est démontré de manière crédible, que les informations confidentielles ne soient jamais divulguées et que la vie privée des tiers, tels que les membres de la famille, soit protégée encore plus rigoureusement que celle des juges.

28. La Commission de Venise a également formulé un ensemble de normes traitant des aspects tant substantiels que procéduraux de la responsabilité disciplinaire des juges, en s'inspirant *notamment* de la jurisprudence de la CEDH et d'autres documents de référence du Conseil de l'Europe. La liste de contrôle de la Commission de Venise relative à l'État de droit affirme que l'indépendance judiciaire exige que le pouvoir judiciaire soit libre de toute pression extérieure, en particulier de toute influence ou manipulation politique de la part du pouvoir exécutif ou législatif³³. L'indépendance des juges individuels doit également être garantie, ce qui exclut à la fois l'influence des pouvoirs législatif et exécutif et la supervision par leurs collègues juges³⁴. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, les infractions donnant lieu à des sanctions disciplinaires et leurs conséquences juridiques doivent être clairement définies dans la loi, et le système disciplinaire doit respecter l'équité procédurale, y compris le droit à un procès équitable et la possibilité de faire appel³⁵.

29. Dans ses avis (conjoint), la Commission de Venise souligne que la responsabilité disciplinaire des juges ne devrait découler que d'une violation d'une obligation (suffisamment précise) expressément définie par la loi, de l'existence de garanties d'un procès équitable, y compris l'audition complète des parties et la représentation du juge, de sanctions proportionnées prédéfinies et d'un droit de recours devant une autorité judiciaire supérieure³⁶. Dans le même temps, la Commission de Venise a reconnu une grande diversité dans la conception et l'organisation de la responsabilité disciplinaire des juges d'un pays à l'autre³⁷. Il est donc nécessaire d'appréhender les systèmes disciplinaires dans leur contexte, en tenant compte de l'histoire constitutionnelle du pays, mais aussi des évolutions plus récentes et des défis spécifiques auxquels sont confrontées l'autorité et l'intégrité judiciaires.

30. La Commission de Venise et la DGI ont aussi souligné que la divulgation complète des avoirs s'est avérée être une arme précieuse dans la lutte contre la corruption³⁸. Où les pays disposent en principe d'un large pouvoir discrétionnaire en matière de réglementation des déclarations de patrimoine et autres types de déclarations, la Commission de Venise et la DGI se sont toujours méfiées des règles qui exemptent les juges du régime juridique général et a mis en garde à plusieurs reprises contre le risque de corporatisme judiciaire, de copinage et d'autoprotection des juges³⁹. Néanmoins, la Commission de Venise et la DGI ont estimé que « [l]e juge ne peut être

³² CCJE, 2018, Avis n° 21 « Prévenir la corruption parmi les juges ».

³³ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraphe 74 et suivants.

³⁴ *Ibid.*, paragraphes 86-87.

³⁵ *Ibid.*, paragraphe 78.

³⁶ Commission de Venise, Direction des droits de l'homme (DHR) de la DGI et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/ BIDDH), CDL-AD(2014)006, République de Moldova - Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 12 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, Albanie - Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire, paragraphe 34.

³⁷ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)018 [disponible en anglais uniquement], République kirghize - Avis conjoint sur le projet d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, paragraphe 23.

³⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs, paragraphe 90 ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2019)024, Arménie - Avis conjoint relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs, paragraphe 42.

³⁹ Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2020)038, Ukraine - Avis conjoint urgent sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à l'arrêt n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle, paragraphe 54.

tenu d'expliquer chacune des dépenses qu'il ou elle pourrait engager, mais uniquement celles qui sont manifestement disproportionnées par rapport à ses revenus officiels. En outre, il est important que les exigences relatives au contenu des déclarations soient raisonnables, qu'elles n'imposent pas une obligation impossible à remplir aux juges et à leurs proches, et qu'elles n'exposent pas leur vie privée plus que nécessaire pour prévenir la corruption »⁴⁰.

D. Portée de l'avis

31. Le présent avis se concentre sur la portée des modifications prévues dans les projets de loi « Modifications de la loi ukrainienne « Sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et de certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les procédures disciplinaires et autres » (nos 13137 et 13137-1, respectivement du 26 mars 2025 et du 7 avril 2025) et « Amendements à la loi ukrainienne « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les déclarations d'intégrité des juges et les relations familiales des juges » (n° 13165-2 du 25 avril 2025). Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise et de la DGI a été informée que le projet d'amendements visant à améliorer les déclarations d'intégrité des juges et les relations familiales des juges à l'examen (n° 13165-2) constituait une alternative au projet de loi initialement proposé par le ministère de la Justice le 9 avril 2025. Contrairement aux amendements à l'examen (c'est-à-dire n° 13165-2), le paquet initial prévoyait un processus de vérification des déclarations d'intégrité des juges de la Cour suprême avec la participation éventuelle d'experts internationaux. Plusieurs interlocuteurs ont fait valoir que l'un des enjeux majeurs de la réforme judiciaire en Ukraine était en fait l'intégrité des juges de la Cour suprême et que la proposition du ministère de la Justice visait à remédier à cette lacune. Après avoir écouté tous les interlocuteurs, la Commission de Venise et la DGI comprennent que les juges de la Cour suprême sont une priorité et que, dans le contexte ukrainien, il pourrait également être utile d'impliquer (temporairement) des experts internationaux dans ce processus, comme cela a été souligné pour d'autres questions dans des avis précédents⁴¹. Néanmoins, l'évaluation de la Commission de Venise et de la DGI est définie par la portée de la présente demande.

32. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions des lois ou des projets ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

III. Analyse

A. Remarques générales : réformes judiciaires et nécessité d'un système judiciaire stable

33. Comme dans les cas précédents, la Commission de Venise et la DGI déplorent l'absence d'approche globale de la réforme du système judiciaire en Ukraine⁴². Le système judiciaire ukrainien a fait l'objet de nombreux changements ces dernières années, souvent en raison d'une « pléthore de projets de loi traitant d'aspects spécifiques, souvent de manière précipitée, [ce qui a abouti à] une approche fragmentée »⁴³.

⁴⁰ Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2019)024, *op. cit.*, paragraphe 42.

⁴¹ Voir *notamment* Commission de Venise, CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis relatif au projet de loi sur les juridictions anticorruption et projet de loi portant révision de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'institution d'une spécialisation obligatoire des juges chargés des infractions de corruption et des infractions connexes), paragraphe 47 ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2020)022, *op. cit.*, paragraphe 41 ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2021)018, *op. cit.*, paragraphe 21.

⁴² Commission de Venise, CDL-AD(2020)022, *op. cit.*, paragraphes 6-8, 19, 69-71 ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2021)018, *op. cit.*, paragraphe 13 et suivants ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2023)027, *op. cit.*, paragraphe 22 et suivants.

⁴³ Commission de Venise, CDL-AD(2020)022, *op. cit.*, paragraphes 6-7.

34. Il est clair qu'un système efficace de discipline judiciaire contribue à la confiance du public dans l'administration de la justice. Compte tenu du faible niveau de confiance dans le pouvoir judiciaire, cette question mérite d'être traitée en priorité, et la Commission de Venise et la DGI saluent les efforts déployés par le législateur ukrainien pour améliorer le système. Néanmoins, la Commission et la DGI réaffirment qu'un flux continu de projets de loi visant à réformer le pouvoir judiciaire peut nuire à la confiance du public dans ce dernier en tant qu'institution indépendante et impartiale. Le principe de stabilité et de cohérence du droit, élément central de l'État de droit, exige la stabilité du système judiciaire⁴⁴. Si les réformes judiciaires en Ukraine ont été jugées nécessaires pour renforcer la confiance du public dans le système judiciaire, l'instabilité institutionnelle persistante, où les réformes suivent les changements de pouvoir politique, peut également nuire à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire en tant qu'institution indépendante et impartiale⁴⁵. À cet égard, lors des réunions en ligne, les rapporteurs ont été informés que la mise en œuvre de certaines des réformes judiciaires entreprises ces dernières années est assez récente ou encore inachevée, notamment celles liées aux procédures disciplinaires. Dans cette situation, des justifications convaincantes doivent être présentées pour une nouvelle réforme.

35. En outre, les réformes des institutions fondamentales de l'État, telles que le pouvoir judiciaire, ne devraient être entreprises qu'après une analyse appropriée de la situation actuelle et de l'impact possible de la nouvelle législation, démontrant la nécessité des changements proposés⁴⁶. Il est nécessaire de « légiférer avec une approche globale et cohérente lors de nouvelles modifications du cadre régissant le pouvoir judiciaire [sur la base d'une] analyse appropriée de la situation et [en respectant] la nécessité d'un dialogue transparent et inclusif avec toutes les parties prenantes lors de la modification du cadre juridique »⁴⁷. Ces conditions préalables s'appliquent également à un projet de loi émanant d'un groupe parlementaire.

36. Si la Commission de Venise et la DGI reconnaissent la nécessité d'améliorer les dispositions relatives aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges, à leurs déclarations d'intégrité et à leurs relations familiales, elles regrettent que ces amendements ne s'inscrivent pas dans une approche plus large et plus globale⁴⁸. Néanmoins, elles reconnaissent qu'avec l'initiative législative en question, l'Ukraine tente de mettre en œuvre les engagements et les conditionnalités convenus avec l'UE. La Commission de Venise et la DGI tiennent toutefois à rappeler que cette initiative législative ne peut aboutir que si les différentes parties prenantes sont effectivement associées à son élaboration et si une justification solide des amendements proposés est fournie dans la note explicative.

B. Procédures disciplinaires à l'encontre des juges

1. Motifs de responsabilité disciplinaire

a. Approche générale

37. L'article 106 de la LJSJ régit les motifs de responsabilité disciplinaire des juges et contient actuellement plus de vingt infractions disciplinaires distinctes. Les modifications proposées énumèrent désormais dix infractions disciplinaires, certaines d'entre elles comportant des sous-

⁴⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, II.B.4.i. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2019)027, *op. cit.*, paragraphe 13.

⁴⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2019)027, *op. cit.*, paragraphe 13.

⁴⁶ *Ibid.*, paragraphe 9.

⁴⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2020)022, *op. cit.*, paragraphe 34. Voir également les documents mentionnés dans Commission de Venise, CDL-PI(2021)003 [disponible en anglais uniquement], Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procédures législatives et la qualité de la loi.

⁴⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2019)027, *op. cit.*, paragraphe 13 et suivants ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2020)022, *op. cit.*, paragraphe 6 et suivants ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2021)018, *op. cit.*, paragraphe 13 et suivants ; et Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2023)027, paragraphes 24 *et seq.*

titres. Selon la note explicative jointe aux projets de loi n° 13137 et 13137-1, près d'une décennie de pratique a démontré la nécessité de réviser certains de ces motifs. En outre, les données statistiques fournies dans le rapport explicatif et par la CSJ appuient cet argument.

38. D'une manière générale, la simplification des motifs entraînant la responsabilité disciplinaire des juges est une mesure bienvenue. La Commission de Venise a déjà souligné l'importance de définir de manière claire, précise et prévisible les motifs de la responsabilité disciplinaire des juges, conformément aux exigences de l'État de droit, et a mis en garde contre les dangers de dispositions vagues et incohérentes⁴⁹. Ces dernières augmentent le risque d'interprétation trop large, d'actions arbitraires et d'abus qui peuvent nuire à l'indépendance judiciaire⁵⁰. C'est pourquoi la Commission de Venise a exprimé sa préférence pour une énumération exhaustive et détaillée des motifs de responsabilité disciplinaire⁵¹. Elle a toutefois également reconnu qu'une formule plus générale pour les fautes judiciaires pouvait être acceptable dans certaines conditions⁵².

39. Les articles 106(1)(1), 106(1)(4) et 106(2) de la LJSJ précisent que la responsabilité disciplinaire ne peut résulter que d'actes commis *intentionnellement ou par négligence grave*. Cela est bienvenu, car la Commission de Venise a déclaré à plusieurs reprises que seules les fautes commises intentionnellement ou par négligence grave devraient donner lieu à des mesures disciplinaires⁵³. À cet égard, un juge ne doit pas être passible de sanctions disciplinaires en raison d'erreurs commises de bonne foi ou simplement pour avoir exprimé, en toute bonne foi, son désaccord avec une interprétation particulière de la loi privilégiée par l'exécutif, le législatif ou d'autres entités non judiciaires. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas à tous les motifs disciplinaires énumérés à l'article 106 de la LJSJ. Par exemple, l'article 106(1)(2), comme nous le verrons ci-dessous, fait référence de manière plus générale aux « retards déraisonnables ». Par conséquent, et conformément aux normes internationales, la Commission de Venise et la DGI recommandent d'étendre la portée de l'intention et/ou de la négligence grave à tous les motifs disciplinaires mentionnés à l'article 106 de la LJSJ.

40. Conformément aux articles 106(3) à 106(9) LJSJ, un système qui distingue les infractions disciplinaires mineures, graves et substantielles est introduit. Selon la note explicative, ce système vise à garantir que les infractions moins graves soient également sanctionnées par des peines moins sévères. La Commission de Venise et la DGI trouvent cet objectif louable. Néanmoins, le régime introduit par les modifications est imprécis, ce qui réduit la prévisibilité de la classification et, par extension, porte atteinte à la sécurité juridique. En particulier, les

⁴⁹ Commission de Venise, DHR de la DGI et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphe 23 ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2024)004, Bulgarie - Avis conjoint sur le Code de conduite éthique des juges, paragraphe 18. Voir également CCJE, 2024, Avis n° 27, *op. cit.*, paragraphe 27.

⁵⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2016)013 [disponible en anglais uniquement], République du Kazakhstan - Avis sur le projet de Code de déontologie judiciaire, paragraphe 24.

⁵¹ Commission de Venise, DHR de la DGI et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphe 15 ; Commission de Venise, CDL-AD(2014)008, *op. cit.*, paragraphe 90 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)018, *op. cit.*, paragraphe 32 ; Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, Macédoine du Nord - Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « L'Ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 16 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)013 [disponible en anglais uniquement], *op. cit.*, paragraphe 27 ; Commission de Venise, CDL-AD(2018)032 [disponible en anglais uniquement], Kazakhstan - Avis sur le document conceptuel relatif à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 78.

⁵² Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 16 ; Commission de Venise, CDL-AD(2017)018 [disponible en anglais uniquement], Bulgarie - sur la loi relative au système judiciaire, paragraphe 108 ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2023)015, France - Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphe 56. Voir également CEDH, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, requête n° 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphe 175 et suivants.

⁵³ Commission de Venise, DHR de la DGI et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphes 19 et 35. Voir également Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)018, *op. cit.*, paragraphe 32 ; Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 31 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)013, [disponible en anglais uniquement], *op. cit.*, paragraphe 28.

conséquences négatives d'une infraction disciplinaire commise par un juge ne sont pas définies dans les dispositions légales, mais doivent être déterminées conformément aux critères approuvés par le HJC (article 106(9) LJSJ). Comme cela sera examiné aux paragraphes 60 et 61 ci-dessous, il devrait suffire de clarifier l'exigence de proportionnalité lors de l'imposition d'une sanction, conformément à l'article 109(2) LJSJ.

b. Examen des motifs spécifiques

41. Il convient d'examiner les éléments de fond relatifs aux motifs donnant lieu à une responsabilité disciplinaire. D'emblée, il convient de souligner que plusieurs infractions disciplinaires concernent la prise de décision des juges, y compris l'interprétation et l'application du droit, c'est-à-dire le cœur même de leur fonction, qui est fortement protégé par les normes d'indépendance judiciaire. Par exemple, conformément à l'article 106(1)(1)(b) de la LJSJ, les juges peuvent être tenus responsables s'ils « omettent de préciser dans une décision de justice les raisons pour lesquelles ils ont retenu ou rejeté les arguments de fond des parties à l'affaire concernant le bien-fondé d'un litige, contrairement aux règles de procédure ». Conformément à l'article 106(1)(4) de la LJSJ, les juges sont responsables de « la violation intentionnelle ou par négligence grave des droits humains et des libertés fondamentales ou toute autre violation grave de la loi par un juge ayant participé à l'adoption d'une décision de justice, qui a conduit à une décision arbitraire ou à d'autres conséquences négatives importantes ». De même, les juges peuvent être tenus responsables après l'annulation ou la modification d'une décision judiciaire à l'adoption de laquelle ils ont participé, à la suite d'une violation intentionnelle de la loi, d'un crime ou d'une négligence grave (article 106(2) LJSJ).

42. La Commission de Venise et la DGI se demandent si ces questions devraient constituer des motifs de responsabilité disciplinaire, étant donné qu'elles sont généralement traitées dans le cadre de procédures d'appel ou de cassation, au cours desquelles les juridictions supérieures peuvent annuler la décision d'une juridiction inférieure pour ne pas avoir suffisamment pris en considération les arguments dûment soulevés par les parties. Selon la recommandation du Comité des Ministres, « [l']interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière »⁵⁴. Même lorsque la responsabilité dans ces cas peut être soumise à une intention de mauvaise foi ou à une négligence grave, il convient de garder à l'esprit que les procédures disciplinaires « ne devraient jamais s'étendre aux différences d'interprétation juridique de la loi ou aux erreurs judiciaires »⁵⁵. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent de limiter la responsabilité disciplinaire pour les motifs liés à l'interprétation arbitraire de la loi et/ou aux violations du droit procédural prévus aux articles 106(1)(1)(b), 106(1)(4) et 106(2) de la LJSJ aux cas où elles sont commises par le juge avec intention ou avec négligence grave.

43. Deuxièmement, certains des motifs de responsabilité disciplinaire sont décrits en des termes excessivement vagues et trop généraux. C'est le cas, par exemple, de l'article 106(1)(1)(a) de la LJSJ, qui fait référence à « toute autre violation substantielle des normes du droit procédural dans l'administration de la justice ». De même, l'article 106(1)(3)(d) LJSJ inclut « d'autres actions

⁵⁴ Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12, *op. cit.*, paragraphe 66. Voir également CCJE, 2024, Avis N° 27, *op. cit.*, paragraphe 28.

⁵⁵ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2011)012 [disponible en anglais uniquement], Kazakhstan - Avis conjoint sur la loi constitutionnelle relative au système judiciaire et au statut des juges, paragraphe 60. Voir également Commission de Venise, DHR de la DGI, et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphe 22 ; Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 44 ; Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 43 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)013 [disponible en anglais uniquement], *op. cit.*, paragraphe 53 ; Commission de Venise, CDL-AD(2018)022, Macédoine du Nord - Avis sur la Loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la magistrature et la Loi portant modification de la Loi sur les tribunaux, paragraphes 69-70 ; Commission de Venise, CDL-AD(2018)033, Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les tribunaux, paragraphes 53-54.

publiques qui ne constituent pas un crime ou une infraction pénale, si elles ont causé un préjudice aux droits et libertés humains et civils protégés par la loi ou ont porté atteinte à la sécurité et à l'ordre publics ». L'article 106(1)(4) LJSJ susmentionné fait référence de manière générale à « d'autres conséquences négatives importantes ». Ces dispositions sont extrêmement larges et peuvent être interprétées comme sanctionnant tout acte judiciaire, même ceux qui ne sont pas interdits par la loi. Cela risque d'avoir un effet dissuasif sur l'indépendance des juges⁵⁶.

44. En raison de la proximité entre les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et les procédures pénales, les principes de procédure pénale relatifs à la prévisibilité des infractions légales et à leur interprétation restrictive s'appliquent également *mutatis mutandis* aux procédures disciplinaires⁵⁷. La Commission de Venise rappelle que, selon sa liste de contrôle de l'État de droit, une loi doit *notamment être* claire et prévisible⁵⁸ (ou, selon les termes de la CEDH, « prévisible dans ses effets »⁵⁹). Par conséquent, et comme indiqué ci-dessus, il est préférable d'énumérer de manière exhaustive les motifs spécifiques et détaillés de la responsabilité disciplinaire, en évitant autant que possible les formules générales relatives aux fautes judiciaires. Il est donc recommandé de modifier les dispositions susmentionnées à cet égard.

45. En outre, le fait que la responsabilité au titre de l'article 106(1)(4) LJSJ découle de la *simple* participation du juge à l'adoption d'une décision judiciaire peut entraver l'évaluation adéquate lorsque les juges siègent et statuent en formation collégiale à bulletin secret, car il peut être difficile d'attribuer une responsabilité particulière à chacun des juges, à moins qu'ils ne rendent une décision dissidente. Limiter la responsabilité disciplinaire aux cas de violations intentionnelles ou avec négligence grave des droits humains et des libertés fondamentales, comme proposé ci-dessus, permettra de résoudre ce problème.

46. Conformément à l'article 106(1)(1)(d) de la LJSJ, une procédure disciplinaire peut être engagée en cas de « violation des règles de récusation (auto-récusation) ». L'obligation de se récuser doit être fondée sur des critères juridiques clairement définis. La décision d'un juge de ne pas se récuser dans une affaire ne devrait donner lieu à une responsabilité disciplinaire que s'il existe un motif évident et légalement établi de récusation. Une telle décision ne devrait être considérée comme une infraction très grave que dans les cas où le refus de se récuser est manifestement injustifié, et non lorsqu'il résulte de l'interprétation de bonne foi par le juge des dispositions légales applicables⁶⁰. En tout état de cause, les parties à la procédure devraient conserver le droit de contester l'impartialité du juge. Pour cette raison, la Commission de Venise et la DGI recommandent de limiter la responsabilité disciplinaire dans de tels cas aux situations commises de mauvaise foi et/ou dans l'intention de favoriser ou de nuire à une partie à la procédure, afin de réduire le risque d'abus.

47. Conformément à l'article 106(1)(2) de la LJSJ, les juges peuvent encourir une responsabilité disciplinaire en cas de retard déraisonnable et prolongé dans la prise de mesures pour examiner une demande, une plainte ou une affaire dans le délai fixé par la loi, ou dans la délivrance d'une décision judiciaire motivée. Ce motif de responsabilité disciplinaire doit être abordé avec prudence. Le CCJE a souligné que tout arriéré systématique d'affaires ne doit pas être interprété comme constituant une faute grave de la part d'un juge⁶¹. La capacité d'un juge à mener une

⁵⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 42.

⁵⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2014)039, République de Moldova – Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle de Moldova sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle, paragraphe 63.

⁵⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraphe 36.

⁵⁹ CEDH [GC], *Sanchez c. France*, requête n° 45581/15, 15 mai 2023, paragraphe 124.

⁶⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2014)038, Monténégro - Avis sur les projets de lois sur les tribunaux et sur les droits et les obligations des juges et le conseil des juges, paragraphe 65 ; Commission de Venise, CDL-AD(2018)033, *op. cit.*, paragraphe 38.

⁶¹ CCJE, 2024, *Avis N° 27*, *op. cit.*, note 31. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 18 ; Commission de Venise, CDL-AD(2018)033, *op. cit.*, paragraphe 57 ; Commission de Venise - CDL-AD(2017)018, *op. cit.*, paragraphe 106.

procédure (ou certains actes de procédure au cours de celle-ci) en temps utile dépend de sa charge de travail globale, de l'adéquation du personnel de soutien et/ou des équipements informatiques, ainsi que du comportement procédural des parties à la procédure. Un juge ne devrait pas être victime des déficiences structurelles (y compris celles de nature budgétaire) de l'ensemble du système judiciaire. Cela est particulièrement pertinent dans le contexte de l'Ukraine, où des sources académiques ont identifié la charge de travail excessive et la lourde charge de travail judiciaire comme les principaux défis au sein du système judiciaire⁶². Ces difficultés sont encore exacerbées par le nombre important de postes judiciaires vacants à tous les niveaux du système judiciaire ukrainien et par divers facteurs objectifs qui peuvent entraver la capacité des juges à respecter les délais légaux. En outre, le conflit armé en cours dans plusieurs régions de l'Ukraine constitue une circonstance extraordinaire qui doit être prise en compte.

48. Au cours des consultations en ligne et des échanges écrits qui ont suivi, la CSJ a informé la délégation que le simple fait de ne pas respecter les délais ne peut constituer un motif de responsabilité disciplinaire pour un juge. Les facteurs pertinents pour déterminer cette responsabilité peuvent inclure la rapidité de l'attribution des affaires, le calendrier et le déroulement des audiences, la validité des ajournements ou des interruptions, et l'adéquation de la préparation des affaires. Il est également tenu compte de la supervision du personnel judiciaire par le juge, de la rapidité des étapes procédurales et de la réponse des autres autorités publiques aux demandes judiciaires. D'autres facteurs peuvent inclure la complexité de l'affaire, la charge de travail du juge et le comportement procédural des parties. Bien que ces facteurs soient pris en compte par la CSJ, cette disposition, telle qu'elle est actuellement formulée, risque d'engager la responsabilité individuelle des juges pour des défaillances systémiques du système judiciaire. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent de préciser davantage ce motif de responsabilité disciplinaire en tenant dûment compte des critères objectifs pris en considération par la CSJ.

49. Conformément à l'article 106(1)(3) de la LJSJ, les juges peuvent être tenus responsables si leur conduite « déshonore la fonction de juge ou porte atteinte à l'autorité de la justice ». L'article énumère ensuite cinq exemples de tels comportements, sans préciser si cette liste est exhaustive. D'une part, les types de comportements énumérés vont de la violence domestique ou sexiste (article 106(1)(3)(d)) ou la conduite d'un véhicule sous l'influence de l'alcool, de drogues ou d'autres substances intoxicantes (article 106(1)(3)(d)), à l'incohérence entre le mode de vie du juge et son statut (article 106(1)(3)(a)), en passant par l'utilisation du statut de juge pour obtenir illégalement des avantages matériels ou autres (article 106(1)(3)(b)) et le manque de respect flagrant envers d'autres juges, avocats, participants au processus judiciaire ou personnes présentes dans la salle d'audience (article 106(1)(3)(e)), pour ne citer que quelques exemples.

50. Le législateur doit rester conscient de la distinction entre la responsabilité disciplinaire et d'autres manquements moins graves aux normes éthiques judiciaires. La fonction principale des normes éthiques est d'offrir des orientations aux juges afin qu'ils adoptent un comportement reflétant les idéaux éthiques les plus élevés, tant dans leur vie professionnelle que privée, renforçant ainsi la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. Compte tenu de leur caractère ambitieux, ces normes sont souvent formulées en termes généraux et imprécis, ce qui les rend inadaptées à une application directe dans le cadre de procédures disciplinaires⁶³.

⁶² Reznik *et al.*, *op. cit.*, page 6.

⁶³ Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2024)004, *op. cit.*, paragraphe 16. Voir aussi Commission de Venise, CDL-AD(2013)035 [disponible en anglais uniquement], République du Tadjikistan - Avis sur le projet de Code de déontologie judiciaire, paragraphes 8, 12 et suivants, 30-31 ; Commission de Venise, CDL-AD(2014)018, *op. cit.*, paragraphes 25-27 ; Commission de Venise, CDL-AD(2018)033, *op. cit.*, paragraphe 58 ; Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 32 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2016)013, *op. cit.*, paragraphes 6, 7.

51. À cet égard, la référence à « l'hygiène de vie du juge » dans l'article 106(1)(3)(a) de la LJSJ est trop vague, car il ne peut y avoir de définition officielle de ce que devrait être l'hygiène de vie adéquate d'un juge⁶⁴. En outre, les dispositions de l'article 106(1)(3)(a) de la LJSJ incluent également les dépenses des membres de la famille du juge. Cette disposition soulève deux questions. Premièrement, les membres de la famille concernés par cette clause ne sont pas définis. Plus important encore, comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise, un juge ne devrait pas être sanctionné pour les fautes commises par des membres de sa famille sur lesquels il n'a aucun contrôle⁶⁵. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent de restreindre la portée des motifs disciplinaires prévus à l'article 106(1)(3) de la LJSJ.

52. Les seuils prévus à l'article 106(5) de la LJSJ pour les fautes liées à l'intégrité personnelle et aux biens, conformément à l'article 106(1)(3)(a), semblent également excessivement élevés, compte tenu du niveau relativement bas du minimum vital officiel et du salaire mensuel moyen en Ukraine, et devraient être réexaminés⁶⁶. De plus, la proposition de l'article 106(1)(3)(c) de la LJSJ, selon laquelle la faute consistant à ne pas confirmer la légalité de l'origine des biens ne devrait s'appliquer qu'aux biens acquis après la nomination à une fonction judiciaire, paraît discutable.

53. Enfin, conformément à l'article 106(1)(7) de la LJSJ, un juge peut être tenu responsable d'avoir interféré dans le processus d'administration de la justice par d'autres juges. Étant donné que les consultations de bonne foi entre pairs sur des questions liées au travail sont courantes et bienvenues dans le sens du partage des connaissances, la Commission de Venise et la DGI recommandent de préciser que la responsabilité disciplinaire ne peut être engagée que lorsque cette influence est inappropriée.

54. D'autres dispositions sur les manquements disciplinaires liés aux déclarations de patrimoine et d'intégrité, ainsi qu'aux relations familiales, conformément aux articles 106(1)(9) et 106(1)(10) LJSJ, seront examinées ci-dessous.

2. Sanctions

55. Conformément à l'article 109 de la LJSJ, les sanctions comprennent, pour les infractions disciplinaires mineures, l'avertissement, la réprimande (avec privation du droit de percevoir des primes au salaire judiciaire pendant un mois) et la réprimande sévère (avec privation du droit de percevoir des primes au salaire judiciaire pendant trois mois) ; pour les infractions graves, des sanctions financières, y compris la privation du droit de percevoir des primes au salaire des juges, et des mutations vers un tribunal inférieur, y compris également la privation susmentionnée du droit de percevoir des primes au salaire des juges (ces dernières sanctions ne figurant que dans l'un des deux projets alternatifs) ; et, pour les infractions graves, le licenciement. Les sanctions financières pour les infractions graves peuvent représenter de 25 % à 100 % de la rémunération mensuelle du juge, dans le cas de sanctions financières sévères. La privation du droit de percevoir des paiements supplémentaires au salaire du juge en cas d'infraction grave peut durer six ou neuf mois en cas d'imposition d'une sanction financière, également en fonction de la

⁶⁴ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2014\)018](#), *op. cit.*, paragraphe 29 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), *op. cit.*, paragraphe 35 ; Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2023\)032](#), République de Moldova - Avis conjoint sur le système judiciaire anti-corruption et sur la modification de certains actes normatifs, paragraphe 71.

⁶⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)008](#), Ukraine - Avis préliminaire sur le projet de loi portant modification de la loi relative au système judiciaire et au statut des juges, paragraphe 56.

⁶⁶ Conformément aux articles 106(1)(3)(a) et 106(5) LJSJ, la responsabilité disciplinaire des juges pour faute liée au montant des dépenses, biens, avantages matériels, autres avantages ou non-conformité concernés est comprise entre 100 et 500 fois le minimum de subsistance pour les personnes valides établi par la loi de l'Ukraine sur le budget de l'État au 1er janvier de l'année civile en cours fixée par la loi (article 106(5)(1) LJSJ), alors qu'elles sont considérées comme des infractions disciplinaires graves si elles dépassent 500 fois le minimum de subsistance pour les personnes valides (article 106(8)(1) de la même loi).

gravité, et un an en cas de rétrogradation⁶⁷. En outre, conformément à l'article 109, paragraphe 3, de la LJSJ, une formation complémentaire obligatoire peut être imposée à un juge reconnu coupable d'une infraction disciplinaire au titre de l'article 106, paragraphe 1, point 1, de la LJSJ.

56. D'ensemble, la Commission de Venise et la DGI soulignent que, selon les normes internationales, les sanctions pour infractions disciplinaires peuvent comprendre « un avertissement, un blâme, des amendes appropriées, une réaffectation, une suspension de fonction, une retraite anticipée (obligatoire) et une révocation »⁶⁸. À cet égard, trois types de sanctions méritent une attention particulière. La première est la sanction financière prévue à l'article 109(1)(2) de la LJSJ. La Commission de Venise ne s'est pas opposée fondamentalement à ce type de sanction⁶⁹. Toutefois, les modifications n' précisent pas dans quelles circonstances des sanctions financières sévères peuvent être imposées. Compte tenu du large éventail de motifs pouvant donner lieu à une responsabilité pour des infractions disciplinaires graves, la Commission de Venise et la DGI recommandent de préciser quelles infractions correspondent à quels types de sanctions financières, par exemple en réservant les sanctions sévères aux infractions disciplinaires intentionnelles.

57. Le deuxième type de sanction qui mérite d'être examiné est le transfert d'un juge vers un tribunal inférieur, conformément à l'article 109(1)(2)(c) de la LJSJ. Il s'agit en fait de la seule distinction entre les projets de loi n° 13137 et 13137-1. La Commission de Venise s'est montrée assez critique à l'égard d'une telle sanction, mais a noté que « [l]es mutations contre la volonté du juge ne peuvent être autorisées que dans des cas exceptionnels »⁷⁰. De même, le CCJE estime qu'une rétrogradation ne peut se justifier qu'en cas de faute professionnelle grave⁷¹. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI ne voient pas la nécessité d'abroger une telle sanction disciplinaire tant qu'elle ne s'applique qu'aux infractions disciplinaires graves.

58. Le troisième type de sanction qui doit être examiné est le renvoi du juge à l'École nationale des juges d'Ukraine (article 109(3) LJSJ). Si la formation continue des juges est essentielle au maintien des normes professionnelles et doit être fortement encouragée, son utilisation à titre de sanction disciplinaire soulève des inquiétudes. Considérer le renvoi à une formation comme une mesure punitive risque de compromettre l'objectif fondamental de la formation judiciaire, qui est de soutenir le développement professionnel plutôt que de servir de forme de réprimande. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc d'abroger la formation comme forme de sanction.

59. Enfin, conformément à l'article 109, paragraphe 8, de la LJSJ, un juge faisant l'objet d'une sanction disciplinaire en cours ne peut participer à un concours pour un poste dans un autre tribunal. Si cette restriction est acceptable dans certaines circonstances, une telle interdiction générale peut être utilisée pour cibler des personnes particulières ne faisant l'objet que de sanctions mineures en cours et les empêcher de postuler à des postes dans des tribunaux

⁶⁷ Dans ce cas, la sanction ne revient pas à une privation de salaire (voir Commission de Venise, CDL-AD(2022)010, Géorgie - Avis sur les amendements de décembre 2021 portant sur la Loi organique sur les Tribunaux de Droit Commun, paragraphe 51 ; Commission de Venise, DHR de la DGI et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphe 41 ; et Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2011)012 [disponible en anglais uniquement], Kazakhstan - Avis conjoint sur la loi constitutionnelle relative au système judiciaire et au statut des juges du Kazakhstan, paragraphe 54 ; mais plus récemment : CCJE, 2024, Avis N° 27, *op. cit.*, paragraphe 40), mais à une privation des primes versées en complément du salaire des magistrats et d'autres paiements s'ajoutant au salaire des magistrats.

⁶⁸ CCJE, 2024, Avis N° 27, *op. cit.*, paragraphe 39.

⁶⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2024)012, Monténégro – Avis urgent sur les suites données sur les projets d'amendements révisés à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, paragraphes 38 et 39.

⁷⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : l'indépendance des juges, paragraphe 43. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraphe 80 ; CDL-AD(2025)021, Chili - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire, paragraphe 54.

⁷¹ CCJE, 2024, Avis N° 27, *op. cit.*, paragraphe 40. Voir également CCJE, 2001, Avis n° 1 sur les normes relatives à l'indépendance et l'immovibilité des juges, paragraphe 60(a).

supérieurs. Compte tenu de la longue liste d'infractions disciplinaires figurant dans les projets à l'examen, le risque d'abus de cette clause est particulièrement élevé. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de limiter cette restriction aux infractions graves.

60. Comme mentionné ci-dessus, conformément à l'article 109(2) de la LJSJ, les sanctions disciplinaires doivent être imposées selon le principe de proportionnalité. D'emblée, la Commission de Venise et la DGI soulignent que le fait d'avoir ce critère est bienvenu et conforme aux normes internationales ainsi qu'aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et de la DGI. À cet égard, la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres prescrit que « les sanctions disciplinaires devraient être proportionnelles à la faute commise »⁷². De même, la Commission de Venise a fait valoir que l'imposition de la sanction devrait être soumise au principe de proportionnalité⁷³.

61. Nonobstant ce qui précède, le texte actuel ne semble pas suffisamment précis quant aux infractions qui devraient être sanctionnées et aux sanctions qui devraient leur être appliquées (voir par exemple le paragraphe 56 ci-dessus). Conformément à l'article 109(2) de la LJSJ, les circonstances à prendre en considération lors du choix du type de sanction disciplinaire à l'encontre d'un juge comprennent la nature de l'infraction disciplinaire, ses conséquences négatives, la personnalité judiciaire, le degré de culpabilité, l'existence de sanctions disciplinaires en suspens, ainsi que d'autres circonstances qui influencent la possibilité de sanctionner un juge. Cette liste de circonstances est large et certaines d'entre elles sont vagues. En outre, l'inclusion d'« autres circonstances qui influencent la possibilité de sanctionner un juge » peut, dans la pratique, permettre l'évaluation de n'importe quelle circonstance. De même, les conséquences négatives de l'infraction disciplinaire d'un juge ne sont pas fixées par la loi, mais doivent être déterminées par le HJC (voir paragraphe 40 *ci-dessus*). En pratique, cela signifie que les mêmes violations pourraient être traitées différemment en fonction des conséquences mineures, graves et substantielles à déterminer par le CSJ.

62. La Commission de Venise et la DGI observent également que, si la LJSJ établit des dispositions transitoires sur les motifs révisés de responsabilité disciplinaire, elle n'établit pas de règles claires pour l'application des sanctions révisées après son entrée en vigueur. En raison de la proximité des procédures disciplinaires contre les juges avec les procédures pénales, l'application générale de ces nouvelles sanctions plus sévères pourrait contredire le principe de non-rétroactivité. À cet égard, et considérant que l'article 7 de la CEDH ne s'applique pas nécessairement aux procédures disciplinaires, la Commission de Venise considère que la limitation rétroactive des droits des individus ou l'imposition de nouvelles obligations ne peuvent être autorisées que si elles sont effectuées dans l'intérêt public et en conformité avec le principe de proportionnalité (y compris dans le temps)⁷⁴. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent d'introduire des dispositions transitoires claires sur l'application rétroactive de nouvelles sanctions plus sévères.

63. En outre, les effets négatifs des sanctions disciplinaires antérieures d'un juge peuvent être pris en compte plus d'une fois, ce qui soulève la question de la violation du *principe ne bis in idem*. Premièrement, les sanctions antérieures peuvent influencer sur la classification d'une nouvelle infraction (voir les articles 106(4) et 106(8)(3) de la LJSJ). Deuxièmement, elles peuvent également influencer sur la sévérité de la nouvelle sanction (voir les articles 109(2) et 109(7) de la LJSJ). Dans certains cas, cette utilisation répétée du même fait pourrait conduire à des sanctions disproportionnées. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent de clarifier le lien entre les motifs de responsabilité disciplinaire et les sanctions correspondantes, en veillant à ce que les conséquences négatives d'une infraction disciplinaire commise par un

⁷² Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12, *op. cit.*, paragraphe 69.

⁷³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2007)009, Géorgie - Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires, paragraphe 9 ; Commission de Venise, CDL-AD(2016)009, *op. cit.*, paragraphe 34 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2014)039, *op. cit.*, paragraphes 68 et suivants.

⁷⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraphe 62.

juge soient fixées par la loi, tout en empêchant que les dispositions relatives aux sanctions antérieures soient appliquées simultanément.

3. Aspects procéduraux

a. Aperçu des procédures disciplinaires

64. Les aspects procéduraux liés aux procédures disciplinaires sont peu réglementés dans la LCSJ, la LJSJ et plusieurs autres lois. Conformément à l'article 42 de la LCSJ en vigueur, une procédure disciplinaire peut être engagée soit sur la base d'une plainte disciplinaire déposée conformément à l'article 107(1) de la LJSJ (voir paragraphe 65 ci-dessous), soit à l'initiative de la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la justice. Les modifications proposées élargissent encore le droit de déposer des plaintes disciplinaires en référence à des institutions particulières (voir paragraphe 67 ci-dessous) et introduisent la possibilité d'engager une procédure disciplinaire à la suite d'une décision distincte d'une juridiction supérieure (voir paragraphe 68 ci-dessous).

65. Conformément à l'article 107(1) de la LJSJ, toute personne a le droit de déposer une plainte contre un juge pour faute disciplinaire. Dans des avis antérieurs, la Commission de Venise et la DGI ont exprimé leurs préoccupations quant au droit général d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre des juges, rappelant que seule la personne concernée par la faute potentielle d'un juge est bien placée pour informer les instances disciplinaires d'un tel comportement⁷⁵. À cet égard, les procédures disciplinaires peuvent avoir des conséquences importantes, même lorsqu'elles n'aboutissent pas à la reconnaissance de la responsabilité disciplinaire d'un juge ou à l'imposition d'une sanction disciplinaire, notamment en termes d'atteinte à la réputation. Les juges faisant l'objet d'une procédure disciplinaire doivent également se défendre, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas se concentrer exclusivement sur leur tâche principale, à savoir rendre justice. En outre, un nombre élevé de plaintes disciplinaires contre des juges diminuera également la confiance du public dans le système judiciaire, même si un pourcentage important de ces plaintes ne débouche pas en réalité sur la conclusion qu'un juge a commis une infraction disciplinaire.

66. De même, le système de mécanisme disciplinaire judiciaire doit être efficace et opérationnel. Un nombre important de plaintes non fondées peut engorger le système de procédures disciplinaires en tant que tel et ainsi nuire à son efficacité. Dans le cas de l'Ukraine, les statistiques susmentionnées montrent également la nécessité de prendre des mesures à cet égard (voir paragraphe 17 ci-dessus). En même temps, la Commission de Venise a exprimé ses préoccupations dans des contextes où le corporatisme judiciaire est très présent dans une juridiction particulière⁷⁶. Par conséquent, la réglementation des procédures disciplinaires à l'encontre des juges doit trouver un équilibre raisonnable entre, d'une part, la protection des instances disciplinaires contre une charge de travail massive due à des plaintes non fondées qui entraînerait des retards importants et une inefficacité, et, d'autre part, le risque qu'un trop grand nombre de plaintes ne soient pas suivies d'effet à un stade précoce. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI recommandent de limiter le droit de signaler ou de déposer des plaintes contre des actes susceptibles de constituer des infractions disciplinaires commises par des juges aux personnes qui ont été affectées par les actes du juge ou à celles qui ont une forme d'« intérêt légitime » dans l'affaire.

⁷⁵ Commission de Venise, DHR de la DGI et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphe 64. Voir également CDL-AD(2016)013 [disponible en anglais uniquement], paragraphe 46 ; Commission de Venise, CDL-AD(2013)005, Serbie – Avis relatif aux Projets de modification de lois sur le pouvoir judiciaire, paragraphe 68.

⁷⁶ Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise et DHR de la DGI, CDL-AD(2014)032, Géorgie - Avis conjoint sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en, paragraphe 24 ; et Commission de Venise, CDL-AD(2018)022, *op. cit.*, paragraphe 31.

67. Les modifications proposées introduisent des dispositions spécifiques confiant aux commissions d'enquête du Parlement ukrainien (articles 12 et 24 de la loi ukrainienne sur les commissions d'enquête temporaires et les commissions spéciales temporaires de la Verkhovna Rada d'Ukraine), à une réunion de juges (articles 128(8) LJSJ), au Conseil des juges (article 133(13) de la même loi), ainsi qu'à la CSQJ (article 43 LHJC) le pouvoir de déposer des plaintes. La Commission de Venise et la DGI renvoient à leur recommandation ci-dessus selon laquelle le droit de déposer une plainte contre un juge devrait être limité aux personnes qui ont été affectées par les actes du juge ou à celles qui ont une forme d' « intérêt légitime » dans l'affaire. Le fait de donner aux commissions d'enquête et aux commissions spéciales de la Verkhovna Rada le pouvoir de renvoyer les infractions disciplinaires potentielles devant la CSJ, ce qui est contraire à l'indépendance du pouvoir judiciaire, est particulièrement préoccupant. La Commission de Venise et la DGI rappellent que l'indépendance du pouvoir judiciaire et celle des juges individuels doivent être garanties, en les libérant de toute pression extérieure, influence politique ou manipulation, y compris de la part du pouvoir législatif⁷⁷. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent de ne pas introduire les modifications proposées.

68. Outre les plaintes disciplinaires, les procédures disciplinaires sont engagées sur la base d'une décision distincte d'une juridiction supérieure, c'est-à-dire en appel, concernant une violation du droit matériel ou procédural par une juridiction inférieure. Conformément aux modifications apportées au Code de commerce d'Ukraine (article 246) du Code de procédure civile d'Ukraine (article 262) et du Code de procédure administrative d'Ukraine (article 249), il est précisé que si une juridiction supérieure rend une décision distincte dans le cas où une juridiction inférieure a commis une violation du droit matériel ou procédural, cette décision est transmise à l'organe habilité à mener une procédure disciplinaire à l'encontre du juge⁷⁸. Dans ces cas, en vertu des modifications proposées, la CSJ est tenue d'évaluer cette faute potentielle. Ces dispositions sont tout à fait inhabituelles. D'emblée, la Commission de Venise et la DGI soulignent une fois de plus que l'interprétation de la loi par un juge, son appréciation des faits ou sa mise en balance des preuves et/ou son écart par rapport à la jurisprudence établie ne devraient donner lieu à une responsabilité disciplinaire qu'en cas de malveillance, de faute intentionnelle ou de faute grave (voir paragraphes 41 et 42 ci-dessus). En outre, l'objectif du système d'appel n'est pas de soumettre les juges à la supervision d'un pouvoir hiérarchique, car cela serait contraire à leur indépendance individuelle⁷⁹. Enfin, comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 65 ci-dessus), la personne concernée par la faute potentielle d'un juge est la mieux placée pour informer les instances disciplinaires d'un tel comportement. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent également de ne pas introduire les modifications proposées.

69. Un contrôle préliminaire de la plainte disciplinaire est effectué par un inspecteur disciplinaire de la CSJ. Les conclusions de l'inspecteur disciplinaire rapporteur sont soumises à la chambre disciplinaire de la CSJ pour examen. La Commission de Venise et la DGI se félicitent de la séparation des rôles d'enquête et de décision entre, respectivement, le Service d'inspection disciplinaire et la chambre disciplinaire de la CSJ⁸⁰. La création et le fonctionnement du Service d'inspection disciplinaire de la Cour suprême ont déjà été examinés par la Commission de Venise

⁷⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraphes 74 et 86.

⁷⁸ Des dispositions similaires sont également prévues dans le cas des gestionnaires d'arbitrage (article 21(6) du Code ukrainien des procédures d'insolvabilité), des experts judiciaires (article 14 de la loi ukrainienne sur l'expertise judiciaire), des avocats (article 36(3) de la loi ukrainienne sur le barreau et la pratique du droit), les procureurs (article 46(3) de la loi ukrainienne sur le ministère public), ainsi que les agents d'exécution de l'État (article 12(2) de la loi ukrainienne sur les organes et personnes chargés de l'exécution des décisions de justice et des décisions d'autres organes), ainsi que les agents d'exécution privés (articles 34(8) et 35(4) de la même loi).

⁷⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraphe 87.

⁸⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2021)018, *op. cit.*, paragraphes 67-71 ; Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2023)027, *op. cit.*, paragraphe 50. Voir également Commission de Venise, DHR de la DGI et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphe 68 ; Commission de Venise, CDL-AD(2022)022, Bulgarie – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'Inspectorat du Conseil supérieur de la magistrature de Bulgarie, paragraphe 29.

et la DGI⁸¹. La Commission de Venise et la DGI ont recommandé que les modifications n'entrent en vigueur qu'après le contrôle unique des membres de la Cour suprême. Sur la base des échanges avec les interlocuteurs ukrainiens, la délégation a été informée que le Service avait été créé récemment et venait de commencer à fonctionner.

70. La Commission de Venise et la DGI constatent également que d'autres recommandations concernant ce service ont été partiellement mises en œuvre. Par exemple, il a été recommandé de prévoir la possibilité de prolonger le délai de 30 jours pour la préparation des documents par l'inspecteur disciplinaire en vertu de l'article 43(5) LCSJ⁸². Conformément à l'article 43(3), des modifications apportées à la LCSJ, ce délai peut être prolongé s'il existe un besoin justifié de vérification supplémentaire des éléments, mais pas au-delà de 15 jours. Si la possibilité de prolonger le délai de 30 jours est bienvenue, le fait de limiter cette prolongation à 15 jours peut s'avérer insuffisant pour disposer d'un délai suffisant pour mener des enquêtes précises.

71. Malgré ce qui précède, les compétences simultanées de la chambre disciplinaire de la CSJ pour engager des procédures disciplinaires (article 42(2)(2)(a) de la LHJC) et pour mener des procédures disciplinaires (article 42(1) de la même loi) soulèvent des inquiétudes. Comme l'a conclu précédemment la Commission de Venise, « le mélange de pouvoirs au sein d'un même organe, en particulier la compétence d'entamer la procédure et celle de trancher [...] risque de poser des problèmes »⁸³. La Commission de Venise et la DGI recommandent ment que, si une procédure disciplinaire est engagée par la chambre disciplinaire de la Cour suprême en vertu de l'article 42(2)(2)(a) de la LCSJ, les membres de cette chambre disciplinaire soient exclus des délibérations sur l'affaire et ne participent pas au vote.

72. En outre, l'article 42 de la LCSJ est modifié afin de permettre de donner la priorité aux procédures disciplinaires liées aux procédures engagées par la CSQJ (article 42(5)(1)(1) de la LCSJ) et à celles concernant les juges examinées par la CSJ à la suite des résultats d'un concours (article 42(5)(1)(2) de la même loi). Si une certaine forme de priorité n'est en principe pas contraire aux normes internationales, la proposition actuelle ne justifie pas pourquoi ces procédures devraient avoir la priorité sur d'autres infractions disciplinaires. En outre, l'article 42(6) habilite la CSJ à établir d'autres critères pour la priorisation des procédures disciplinaires à l'encontre des juges. Étant donné que cette large délégation de pouvoirs pourrait être utilisée à mauvais escient par la CSJ pour donner la priorité à des procédures à l'encontre de certains juges, il est recommandé de fournir une liste exhaustive de critères justifiés pour la priorisation des procédures disciplinaires dans la loi sur la CSJ elle-même, tels que la gravité de l'infraction.

73. Conformément à l'article 50 (11), de la LCSJ, la décision de la chambre disciplinaire de traduire un juge en responsabilité disciplinaire prend effet le jour de son adoption et est susceptible d'exécution immédiate, indépendamment de tout recours, à l'exception d'une décision d'appliquer une sanction disciplinaire sous la forme d'une motion visant à révoquer un juge de ses fonctions. La Commission de Venise et la DGI rappellent que, selon la jurisprudence de la CEDH, il devrait exister des garanties procédurales et la possibilité de faire appel des décisions affectant la carrière, y compris le statut, d'un juge. Selon les termes de la Cour, « dans les affaires concernant leur carrière [...], il devrait y avoir des raisons sérieuses justifiant exceptionnellement l'absence de contrôle juridictionnel »⁸⁴. Dans la liste des critères de l'état de droit de 2016, la Commission de Venise souligne également que « le système disciplinaire doit répondre aux exigences de la procédure équitable, avec droit de faire entendre sa cause

⁸¹ Voir Commission de Venise et DGI, CDL-AD(2021)018, *op. cit.*, paragraphes 67-71.

⁸² *Ibid.*, paragraphe 69.

⁸³ Commission de Venise et DHR de la DGI, CDL-AD(2014)032, *op. cit.*, paragraphe 16. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2015)042, *op. cit.*, paragraphe 73 ; Commission de Venise, CDL-AD(2018)022, *op. cit.*, paragraphe 22.

⁸⁴ CEDH, *Bilgen c. Turquie*, requête n° 1571/07 [disponible en anglais uniquement], 9 mars 2021, paragraphe 96.

équitablement et possibilité(s) de recours »⁸⁵. Compte tenu de ces normes, on ne comprend pas bien pourquoi il est nécessaire de procéder à une exécution immédiate, indépendamment de tout recours. Tout appel contre une procédure disciplinaire devrait empêcher la décision de devenir exécutoire jusqu'à ce que l'appel soit tranché⁸⁶. La Commission de Venise et la DGI recommandent d'harmoniser les dispositions relatives à l'exécution des décisions disciplinaires, qui, en cas d'appel, ne devraient entrer en vigueur qu'après que l'appel ait été formellement tranché. Bien qu'il puisse y avoir des raisons sérieuses justifiant exceptionnellement une exécution immédiate, celles-ci doivent être étroitement définies par la loi.

74. Enfin, la Commission de Venise et la DGI souhaitent souligner l'importance de la transparence dans les procédures disciplinaires. La transparence de ces procédures présente un double intérêt : d'une part, pour le juge mis en cause et, d'autre part, pour le grand public, qui souhaite comprendre ce qui se passe derrière les portes des tribunaux. Ce principe est compromis si les juges mis en cause sont exclus de certaines parties de la procédure. Il en va de même pour les personnes qui demandent l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Conformément à l'article 109(11), de la LJSJ, les informations relatives aux mesures disciplinaires prises à l'encontre d'un juge doivent être publiées sur le site web officiel de la CSJ et sur le site web du tribunal où il travaille. Ces informations doivent contenir des données sur le juge sanctionné, la sanction disciplinaire imposée et une copie de la décision de l'instance disciplinaire judiciaire imposant cette sanction. La loi exige également la publication des décisions prises, ce qui est généralement un moyen d'assurer la transparence et la responsabilité⁸⁷. En même temps, la publication de toutes ces informations peut avoir des effets négatifs. Lors des échanges avec les différents interlocuteurs, la Commission de Venise et la DGI ont été informées que la publication de ces informations en Ukraine n'est justifiée qu'à titre exceptionnel et temporaire, compte tenu des circonstances exceptionnelles de manque de confiance envers le système judiciaire du pays. À l'avenir, cependant, la Commission de Venise et la DGI recommandent que ces informations relatives à la sanction disciplinaire infligée à un juge soient anonymisées et que les décisions individuelles ne restent dans le domaine public que pendant une période limitée⁸⁸.

b. Mesures contre les abus potentiels des plaintes disciplinaires

75. Selon la note explicative, le projet d'amendement à l'article 107 LJSJ vise à protéger les juges contre les plaintes disciplinaires sans fondement ou improbables. Selon les données quantitatives fournies dans la note explicative du projet de loi, la grande majorité des plaintes disciplinaires contre des juges sont infondées en raison d'une pratique répandue consistant à déposer des plaintes superficielles sans analyse appropriée, ce qui pèse sur les ressources de la CSJ. Étant donné que tout le monde a le droit de déposer une plainte disciplinaire, le projet vise à introduire de nouveaux outils pour empêcher le dépôt de plaintes manifestement sans fondement. D'emblée, la Commission de Venise et la DGI saluent cet objectif, car les juges méritent d'être protégés autant que possible contre les accusations frivoles, injustifiées et infondées. Néanmoins, la Commission de Venise et la DGI invitent les autorités ukrainiennes à envisager d'abord de limiter le droit de déposer des plaintes aux personnes qui ont été affectées par les actes du juge ou à celles qui ont une forme d'« intérêt légitime », comme recommandé ci-dessus.

⁸⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraphe 78.

⁸⁶ Commission de Venise, DHR de la DGI et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)006, *op. cit.*, paragraphe 81.

⁸⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2011)010, Monténégro – Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendements de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphe 41. Voir également CCJE, 2024, Avis N° 27, *op. cit.*, paragraphes 27 et 36.

⁸⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2011)004, Türkiye – Avis relatif au projet de loi sur les juges et les procureurs de la Turquie, paragraphe 58. Voir également CCJE, 2024, Avis N° 27, *op. cit.*, paragraphe 36.

76. Les projets examinés introduisent deux séries de mesures. D'une part, la personne qui dépose la plainte « est tenue de vérifier les faits » (article 107(1), de la LJSJ). De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, la formulation actuelle semble trop stricte. Dans de nombreux cas, ce sont précisément « les faits » qui font l'objet du litige, et le plaignant n'aura pas les pouvoirs suffisants pour les « vérifier ». Par conséquent, la formulation actuelle pourrait empêcher tout dépôt de plainte, car elle fait peser la charge de la preuve sur le plaignant. Une autre approche consisterait à empêcher une personne de fournir sciemment de fausses informations. Cette approche serait également plus conforme à l'objectif déclaré de prévenir le « dépôt de plaintes disciplinaires non fondées » et à la formulation de l'article 50₁ (1)(1) LCSJ, qui fait référence au « dépôt d'une plainte disciplinaire sciemment non fondée ». De même, conformément à l'article 107(2)(3) LJSJ modifié, une plainte disciplinaire doit contenir des informations indiquant si, de l'avis du plaignant, l'infraction est mineure, grave ou substantielle, ainsi que ses conséquences négatives. Il n'est pas souhaitable que les citoyens soient responsables de la qualification juridique d'une faute comme étant mineure, grave ou substantielle. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent de revoir la formulation du projet d'amendements afin de garantir que les personnes qui déposent une plainte soient uniquement empêchées de fournir sciemment de fausses informations et qu'elles ne soient pas tenues de classer l'infraction ni de fournir des informations sur ses conséquences négatives.

77. D'autre part, le projet d'amendements propose qu'une personne qui « abuse » du droit de déposer des plaintes disciplinaires puisse « faire l'objet de mesures prévues par la loi » (article 107(5) LJSJ), la mesure prévue dans le projet d'amendements étant l'obligation de payer des frais pour le dépôt de plaintes disciplinaires ultérieures (articles 50₂ et 50₃ LCSJ). Si cette mesure ne semble en principe pas contraire aux normes internationales, il convient de veiller à ce qu'elle soit la seule prévue par les modifications proposées, car le libellé actuel de l'article 107(5), de la LJSJ n'exclut pas l'adoption de mesures supplémentaires. De même, il convient de veiller à ce que les frais ne s'appliquent qu'aux demandes « ultérieures », une fois que la personne a été reconnue coupable d'abus du système, et pour une période limitée. En outre, les frais devraient être remboursés et l'obligation de payer des frais ultérieurs levée si la plainte est jugée fondée et qu'il est décidé d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre du juge (conformément à l'article 50₃(11) de la LCSJ, les frais sont remboursés mais l'obligation de payer n'est pas levée).

78. En revanche, les frais envisagés, soit « dix fois le minimum vital », semblent excessifs pour le citoyen ordinaire et pourraient compromettre l'accès à la justice pour une certaine partie de la population. De même, elle pourrait entraver le travail des organisations de la société civile qui déposent régulièrement des plaintes lorsqu'elles soupçonnent des actes répréhensibles. À cet égard, il est suggéré de garantir des frais proportionnés, qui peuvent être différents pour les citoyens ordinaires et pour les personnes morales, y compris les autorités publiques et les collectivités locales. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de limiter les mesures à l'imposition d'une amende, qui ne devrait être exigée qu'après qu'il ait été constaté qu'une personne a déposé des plaintes non fondées, pour une période limitée, la amende étant remboursée et l'obligation de payer levée si une procédure disciplinaire est finalement engagée contre le juge. Les amendes ne devraient également être proportionnées et ne pas entraver l'accès à la justice des personnes non spécialisées ni des acteurs de la société civile qui ont une forme d' « intérêt légitime » dans l'affaire.

c. Suspension temporaire d'un juge pendant la procédure disciplinaire

79. La suspension temporaire des juges est une mesure réglementée de façon intensive dans le projet de loi. Elle figure dans la LJSJ (article 49) ainsi que dans la LCSJ (articles 48 et 49, 62 et 65₁ *et suivants*). Conformément à l'article 62 de la LCSJ, un juge peut être temporairement suspendu de l'administration de la justice par décision de la CSJ dans le cadre d'une procédure disciplinaire, en plus de la disposition actuelle prévoyant la suspension d'un juge dans le cadre d'une procédure pénale. D'emblée, la Commission de Venise et la DGI tiennent à souligner qu'il

semble y avoir un double emploi dans la réglementation et recommandent d'harmoniser les dispositions relatives à la suspension temporaire entre les différentes lois, ainsi qu'au sein de la loi sur la CSJ.

80. Selon les modifications proposées, un juge peut être temporairement suspendu pendant la durée d'une procédure disciplinaire pour une période maximale de deux mois (article 49(7) de la LJSJ et article 65₂(1) de la LCSJ), qui peut être prolongée de deux mois supplémentaires au maximum (article 49(7), de la LJSJ et article 65₁(1) de la LCSJ). Conformément à l'article 48 des modifications apportées à la LHJC, si la plainte disciplinaire concerne une infraction disciplinaire grave présumée commise par un juge, la chambre disciplinaire peut demander à la HJC la suspension temporaire de ce juge de l'administration de la justice. Conformément à l'article 49(7) LJSJ, si la période de suspension temporaire d'un juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire expire avant la fin de l'examen de l'affaire disciplinaire, la chambre disciplinaire peut demander à la CSJ de prolonger la période de suspension temporaire. Toutefois, il n'existe aucun motif justifiant une demande de suspension temporaire autre que le fait que la procédure est motivée par une infraction grave présumée. À cet égard, la Commission de Venise et la DGI n'excluent pas la possibilité de suspendre temporairement un juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire, mais cette suspension doit être fondée sur les circonstances particulières de l'affaire et non uniquement sur la gravité des infractions *présumées*. En outre, les motifs objectifs justifiant une telle suspension temporaire doivent être précisés dans la loi.

81. La CSJ doit examiner une requête en suspension temporaire d'un juge au plus tard sept jours après sa réception (article 65₁(3) LCSJ), et une prolongation est accordée si les circonstances qui ont motivé la suspension temporaire de l'exercice de la justice persistent (article 65₂(3) de la même loi). Le juge visé par la requête doit être informé « sans délai », sans qu'un délai particulier soit précisé, et le fait de ne pas se présenter à la réunion de la CSJ n'empêche pas l'examen de la requête. Compte tenu de l'importance de la décision en jeu et des délais courts pour prendre une décision, la Commission de Venise et la DGI recommandent de fixer un délai minimum pour la notification au juge, ainsi que la possibilité pour celui-ci de demander le report de la décision de la CSJ dans des circonstances justifiées. Étant donné que les modifications actuelles prévoient un délai de sept jours entre le moment où la décision est prise et celui où elle est notifiée au juge (articles 65₁(7) et (8) LCSJ), la décision de suspendre temporairement un juge devrait prendre effet non pas à partir du moment où elle est prise, mais à partir du moment où elle est notifiée.

82. Conformément aux articles 48 et 49 de la LCSJ, ni la décision de demander la suspension temporaire d'un juge ni la décision de demander la prolongation de cette suspension temporaire ne sont susceptibles d'appel. Néanmoins, l'article 65₃ de la LCSJ prévoit la possibilité d'un appel, sans préciser devant quelle instance. La Commission de Venise et la DGI soulignent qu'un recours contre les mesures disciplinaires devant un tribunal indépendant devrait être possible⁸⁹. En outre, le recours contre la décision de la CSJ est limité à quatre motifs procéduraux (à savoir, la composition irrégulière de la CSJ qui a rendu la décision en question, l'absence de signature de la décision, et le fait que la décision ne contient pas de référence aux motifs de son adoption tels que définis par la loi ou aux raisons pour lesquelles la CSJ est parvenue aux conclusions en question) et ne suspend pas son exécution. La Commission de Venise et la DGI recommandent de ne pas limiter les motifs d'appel et d'annulation d'une décision de la Cour constitutionnelle à des questions de procédure. De même, et conformément à leur recommandation ci-dessus (voir paragraphe 73 ci-dessus), les effets de la suspension temporaire ne devraient pas être appliqués pendant la procédure d'appel. Bien qu'il puisse y avoir des raisons sérieuses justifiant exceptionnellement une exécution immédiate, celles-ci doivent être étroitement définies par la loi et mises en œuvre en tenant dûment compte des intérêts des justiciables.

⁸⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2007)028, Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 25.

83. Compte tenu des lacunes identifiées tant dans la législation actuellement en vigueur que dans les modifications proposées, en particulier celles concernant le droit général de déposer des plaintes disciplinaires contre des juges et les lacunes dans les procédures disciplinaires décrites ci-dessus, la Commission de Venise et la DGI mettent en garde contre le risque d'abus découlant de la suspension temporaire d'un juge pendant une procédure disciplinaire. Une telle mesure pourrait être appliquée de manière abusive, au point de modifier la composition d'une chambre légalement désignée pour connaître d'une affaire. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI, préoccupées par ce risque d'abus, déconseillent l'introduction de cette mesure sous la forme actuellement envisagée dans le projet d'amendements.

C. Déclarations d'intégrité des juges et relations familiales des juges

84. La deuxième série d'amendements concerne l'obligation pour les juges de présenter une déclaration d'intégrité et de liens familiaux (article 56(7)(3) LJSJ). Le projet de loi propose de prévoir que la déclaration d'intégrité et de liens familiaux d'un juge comprenne des déclarations sur la légalité de la source de ses biens, la correspondance entre le niveau de vie du juge et les biens qu'il possède et ceux que possèdent les membres de sa famille, ainsi que les revenus qu'il perçoit, l'absence de motifs pouvant entraîner la responsabilité disciplinaire du juge, l'exercice fidèle des fonctions judiciaires et du Code de déontologie judiciaire, ainsi que l'absence d'actions visant à acquérir la citoyenneté (nationalité) d'un État étranger (articles 61(2)(1) et (2) LJSJ). En outre, le juge doit fournir des informations sur les personnes avec lesquelles il a des liens, leur lieu de travail et la fonction qu'elles occupent pour une liste de postes d'une longueur considérable (article 61(2)(3) de la même loi)⁹⁰.

85. D'emblée, la Commission de Venise et la DGI tiennent à préciser que les exigences relatives à la soumission périodique de déclarations de patrimoine et d'autres types de déclarations ne doivent pas être confondues avec le « contrôle » des juges⁹¹. Les contrôles d'intégrité sont généralement considérés comme des mesures continues ou périodiques visant à maintenir les normes éthiques et la transparence au sein du pouvoir judiciaire. Ils peuvent inclure des exigences telles que la soumission annuelle de déclarations de patrimoine ou des mises à jour régulières concernant les conflits d'intérêts. Ils s'inscrivent dans le cadre d'un mécanisme de responsabilité de routine et n'ont généralement pas de conséquences immédiates sur le statut judiciaire, sauf si des irrégularités sont constatées⁹². Le contrôle, en revanche, en particulier lorsqu'il s'applique aux juges en exercice, constitue une mesure beaucoup plus intrusive et exceptionnelle. Il est généralement associé à des contextes de transition ou de crise et vise à évaluer l'aptitude des magistrats en examinant leur intégrité, leur indépendance et leurs éventuels liens avec la corruption ou le crime organisé. Contrairement aux contrôles d'intégrité, le contrôle peut entraîner des conséquences immédiates et graves, y compris la destitution, et implique souvent un examen plus approfondi, notamment des aspects liés aux antécédents personnels et à la vie privée du juge.

86. Dans le cadre du système actuel, un juge est tenu de soumettre une déclaration annuelle de patrimoine à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (ci-après dénommée « NACP ») et deux déclarations à la CSQJ : une déclaration d'intégrité et une déclaration sur les relations familiales. Conformément à l'article 61(2) modifié de la LJSJ, il est proposé de fusionner ces deux dernières déclarations en une seule. Au cours des réunions en ligne, plusieurs interlocuteurs se sont plaints du caractère fastidieux de la tâche consistant à remplir les formulaires, en particulier compte tenu de la portée très large des déclarations sur les relations familiales. La fusion de ces deux déclarations est donc bienvenue.

⁹⁰ Cet article énumère plus de 18 sous-entrées, allant des membres de la CSQJ, de la CSJ, des juges et du personnel judiciaire, des procureurs, des membres du Cabinet des ministres ukrainiens, du président, etc.

⁹¹ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)034](#), Albanie - Avis sur le projet d'amendements de la Constitution en vue d'introduire la vérification de l'intégrité des responsables politiques, paragraphes 40 et suivants.

⁹² Voir, par exemple, Commission de Venise et DHR de la DGI, [CDL-AD\(2019\)024](#), *op. cit.*, paragraphes 42 et suivants.

87. Malgré ce qui précède, la CSQJ peut exiger « d'autres » déclarations déterminées par elle-même concernant le respect par le juge des indicateurs d'intégrité, le respect des normes éthiques et un comportement irréprochable dans la vie professionnelle et privée (article 61(2)(2) de la LJSJ). Ces dispositions générales peuvent entraîner une ingérence disproportionnée dans la vie des juges. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent d'établir une liste exhaustive des déclarations qui peuvent être demandées par la CSQJ.

88. En outre, les déclarations sont publiées en ligne (article 61(4) LJSJ). Comme mentionné précédemment, différents interlocuteurs considèrent la publication de ces déclarations comme nécessaire dans le contexte ukrainien, à titre exceptionnel et pour une durée limitée. Cependant, la Commission de Venise et la DGI notent que cette disposition permet de ne pas publier ces informations dans les cas prévus par la loi (article 61(4) de la même loi). La loi étant muette sur ces exceptions, il convient de les clarifier.

89. Compte tenu des modifications proposées à la procédure de vérification des déclarations, la Commission de Venise et la DGI se félicitent notamment des dispositions qui permettent à un juge de prendre connaissance des documents et des résultats de la vérification de ses déclarations (article 62(9) LJSJ), le droit du juge de présenter des observations orales et écrites (articles 62(9) et 11 de la même loi), le droit de faire appel d'une décision (article 61(13)) et le fait que le membre de la CSQJ qui a lancé l'audit ne participe pas au processus de vérification (article 62(17)). Nonobstant ce qui précède, conformément à l'article 62(2) de la LJSJ, la procédure de vérification est régie par le règlement de procédure du CSQJ. Compte tenu de l'importance et des conséquences possibles de la décision du CSQJ, les principales caractéristiques et garanties de la procédure devraient être réglementées au niveau législatif et seuls les détails devraient être laissés à la réglementation subordonnée. De même, conformément à l'article 62(4), de la même loi, il n'y a pas de délai dans lequel la CSQJ peut décider de procéder à de tels audits lorsqu'ils sont lancés de sa propre initiative. La possibilité d'auditer les déclarations devrait être détaillée dans la loi elle-même, avec des délais clairs pour toutes les vérifications possibles, y compris celles qui ont commencé à l'initiative de la CSQJ.

90. Au cours des réunions avec les interlocuteurs ukrainiens, la délégation a été informée que la NACP dispose d'outils permettant le traitement automatique des déclarations de patrimoine, qui sont ensuite analysées lorsque le système signale certains éléments. En revanche, les déclarations soumises à la CSQJ ne sont examinées qu'après réception d'une plainte, compte tenu des ressources limitées de la Commission et du nombre considérable de postes judiciaires vacants à pourvoir. Compte tenu de ces lacunes, la Commission de Venise et la DGI se demandent si des ressources supplémentaires devraient également être consacrées à la CSQJ pour une évaluation appropriée des déclarations d'intégrité et des relations familiales. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de revoir le processus de soumission des déclarations des juges et invitent les autorités ukrainiennes à envisager un système plus adapté aux ressources et préoccupations existantes.

91. La soumission tardive et le défaut de soumission de la déclaration d'intégrité et/ou de la déclaration des liens familiaux, ainsi que la soumission d'informations fausses et/ou incomplètes dans ces déclarations, constituent un motif de responsabilité disciplinaire en vertu des articles 61(7), 106(1)(9), et 106(1)(10) LJSJ. Conformément à l'article 109(4) LJSJ, une telle infraction disciplinaire sera considérée comme mineure, à condition qu'elle ait entraîné des conséquences négatives mineures et qu'elle ait été commise par un juge qui n'a pas fait l'objet de sanctions disciplinaires antérieures, alors qu'elle peut être considérée comme grave si elle entraîne des conséquences négatives graves. Le manque de clarté quant à ce qu'il convient d'entendre par conséquences négatives mineures ou graves est non seulement contraire au principe de sécurité juridique, mais peut également rendre les déclarations d'intégrité et de liens familiaux inutiles dans la lutte contre la corruption. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, l'obligation de déclarer ses avoirs et ses revenus devrait être assortie d'une sanction suffisamment sévère

pour avoir un effet dissuasif, tandis qu'une exception devrait être prévue pour les omissions mineures ou involontaires dans les déclarations⁹³. Dans les cas les plus graves, ou lorsqu'un juge commet de telles infractions à répétition, la révocation pourrait être une option. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent de reconnaître les motifs disciplinaires énoncés à l'article 106(1)(9) LJSJ comme des infractions disciplinaires graves, voire substantielles, avec des délimitations claires pour chaque cas.

D. Autres procédures

92. Les amendements examinés proposent également de réduire le quorum requis pour les décisions de la CSJ concernant la nomination des juges de 14 membres à deux tiers des membres élus (nommés) (article 30 LCSJ) et la majorité requise de 14 voix à deux tiers des membres élus (nommés) (article 37 LCSJ). La Commission de Venise et la DGI sont conscientes des lacunes de diverses institutions judiciaires dues à l'absence de nomination en temps utile de leurs membres, et du fait que les majorités requises peuvent empêcher ces institutions de remédier à certaines des lacunes de la réforme judiciaire en Ukraine. Malgré ce qui précède, le fait de prévoir une formule générale sans quorum minimum de membres ou de votes requis pour adopter une décision à la CSJ permet de prendre des décisions sans un soutien suffisamment large et pourrait éroder davantage la confiance des citoyens dans ces institutions. Au lieu de réduire le quorum et les votes requis à deux tiers des membres élus (nommés), la Commission de Venise et la DGI recommandent d'explorer différents mécanismes pour garantir la composition complète des organes judiciaires autonomes⁹⁴.

IV. Conclusion

93. Par lettre du 29 mai 2025, M. Hryhorii Usyk, président de la CSJ, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur les projets de loi « Amendements à la loi ukrainienne « Sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les procédures disciplinaires et autres » (nos 13137 et 13137-1) et « Amendements à la loi ukrainienne « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer les déclarations d'intégrité des juges et les relations familiales des juges » (n° 13165-2). La Commission a décidé de préparer le présent avis conjointement avec la DGI.

94. Les projets de loi visent à renforcer, d'une part, l'indépendance judiciaire et, d'autre part, la responsabilité des juges en Ukraine en comblant les lacunes du cadre disciplinaire existant, qui est resté largement inchangé depuis 2016. Les principales préoccupations concernent le caractère vague des motifs de responsabilité disciplinaire et le manque de clarté procédurale. Les réformes visent à simplifier les motifs de responsabilité disciplinaire et à remédier à certaines lacunes dans le dépôt de plaintes disciplinaires non fondées. Elles traitent également de manière approfondie de la suspension temporaire d'un juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Des mesures complémentaires visent également à améliorer la réglementation et la vérification des déclarations relatives à l'intégrité.

⁹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), *op. cit.*, paragraphe 39. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)033](#), *op. cit.*, paragraphe 37 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macédoine du Nord - Avis relatif au projet de loi sur le Conseil de la magistrature, paragraphe 42.

⁹⁴ Voir les documents mentionnés dans Commission de Venise, [CDL-PI\(2023\)018](#) [disponible en anglais uniquement], Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise relatifs aux majorités qualifiées et aux mécanismes anti-blocage dans le cadre de l'élection par le Parlement des juges de la Cour constitutionnelle, des procureurs généraux, des membres des Conseils suprêmes de la magistrature et du ministère public et du médiateur. Voir en particulier Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, paragraphes 13 à 15 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitives des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 67.

95. La Commission de Venise et la DGI rappellent leurs recommandations générales précédentes : lorsqu'elles apportent des modifications aussi substantielles au cadre régissant le pouvoir judiciaire, les autorités doivent adopter une approche globale et cohérente en tenant dûment compte de la stabilité du système judiciaire ; il est essentiel de respecter la séquence des changements dans les réformes judiciaires et de donner la priorité à l'application effective des outils ordinaires existants en matière de responsabilité judiciaire. Une réforme globale pourrait éviter un cadre législatif trop complexe dans lequel trop de charges administratives pèsent sur les juges.

96. Nonobstant ce qui précède, et conscients qu'il existe des problèmes urgents dans le contexte ukrainien ainsi que des engagements et des conditionnalités existants, la Commission de Venise et la DGI formulent les recommandations clés suivantes dans la perspective d'une réforme globale nécessaire du système judiciaire :

- Réexaminer les motifs de responsabilité disciplinaire, en élargissant la portée de la négligence grave et/ou de l'intention à tous les motifs disciplinaires mentionnés à l'article 106 de la LJSJ. Plusieurs motifs de responsabilité disciplinaire devraient être réexaminés, en particulier ceux liés à un comportement qui « déshonore la fonction de juge ou porte atteinte à l'autorité de la justice ». Les motifs de responsabilité disciplinaire décrits en termes excessivement vagues et trop généraux doivent être précisés.
- Abroger ou, au moins, revoir la distinction entre les infractions disciplinaires mineures, graves et substantielles, afin de garantir la prévisibilité et la sécurité juridique de la classification. Le lien entre les motifs de responsabilité disciplinaire et les sanctions correspondantes devrait être clarifié, et les conséquences négatives d'une infraction disciplinaire commise par un juge ne devraient pas être déterminées selon les critères approuvés par le Conseil supérieur de la magistrature, mais devraient être précisées dans les dispositions légales. Les dispositions des articles 106(4) et 106(8)(3) de la LJSJ et celles des articles 109(2) et 109(7) de la LJSJ ne devraient pas être appliquées simultanément afin d'éviter toute violation du principe *ne bis in idem*.
- Le renvoi du juge à l'École nationale des juges d'Ukraine pour formation devrait être abrogé.
- Le droit de déposer une plainte disciplinaire contre un juge devrait être limité aux personnes qui ont été affectées par les actes du juge ou à celles qui ont une forme d' « intérêt légitime » dans l'affaire. Les dispositions proposées qui confient à des institutions spécifiques, et en particulier à la Verkhovna Rada, le pouvoir de déposer des plaintes disciplinaires, ainsi que les dispositions selon lesquelles une procédure disciplinaire peut être engagée à la suite d'une décision distincte d'une juridiction supérieure saisie en appel, ne devraient pas être adoptées.
- Le libellé des projets d'articles 107(1) et 107(2)(3) de la LJSJ devrait être revu afin de garantir que les citoyens soient uniquement empêchés de fournir sciemment de fausses informations dans les plaintes disciplinaires, et qu'ils ne soient pas tenus de qualifier l'infraction ni de fournir des informations sur ses conséquences négatives. Toute mesure à l'encontre des personnes qui déposent une plainte disciplinaire sciemment infondée devrait se limiter à une amende, qui ne devrait être exigée qu'après qu'il ait été établi que la personne a déposé des plaintes non fondées, être limitée dans le temps, et être remboursée et l'obligation de la payer levée si une procédure disciplinaire est finalement engagée à l'encontre du juge. Les amendes devraient également être proportionnées et ne pas entraver l'accès à la justice du citoyen ordinaire ni des acteurs de la société civile.

- Si une procédure disciplinaire est engagée par la chambre disciplinaire de la CSJ 42(2)(2)(a) de la LCSJ, les membres de cette chambre disciplinaire devraient être exclus des délibérations sur l'affaire et ne devraient pas prendre part au vote.
- Harmoniser les dispositions relatives à l'exécution des décisions disciplinaires qui, en cas d'appel, ne devraient entrer en vigueur qu'après que l'appel ait été formellement tranché. Bien qu'il puisse y avoir des raisons sérieuses justifiant exceptionnellement une exécution immédiate, celles-ci doivent être étroitement définies par la loi.
- S'abstenir d'introduire la suspension temporaire d'un juge dans l'attente d'une procédure disciplinaire en raison du risque d'abus. La suspension temporaire d'un juge dans le cadre d'une procédure disciplinaire devrait être fondée sur les circonstances particulières de l'affaire et non uniquement sur la gravité des infractions présumées. En outre, les motifs objectifs justifiant une telle suspension temporaire devraient être précisés dans la loi. Les motifs d'appel et d'annulation d'une décision de la CSJ relative à la suspension temporaire d'un juge ne devraient pas se limiter à des questions de procédure, et les effets de la suspension temporaire ne devraient pas être appliqués pendant la procédure d'appel. Bien qu'il puisse y avoir des raisons sérieuses justifiant exceptionnellement une exécution immédiate, celles-ci doivent être étroitement définies par la loi et mises en œuvre en tenant dûment compte des intérêts des justiciables.
- Compte tenu de l'importance et des conséquences possibles de la vérification par la CSQJ des déclarations d'intégrité et des relations familiales, les principales caractéristiques et garanties de la procédure devraient être réglementées au niveau législatif. La soumission tardive ou l'absence de soumission de la déclaration d'intégrité et/ou de la déclaration des liens familiaux, ainsi que la soumission d'informations fausses et/ou incomplètes dans ces déclarations, devraient être considérées comme des infractions disciplinaires graves, voire substantielles, avec des délimitations claires pour chaque cas.

97. Outre les recommandations clés susmentionnées, la Commission de Venise et la DGI conseillent également de préciser davantage dans la réglementation statutaire les motifs disciplinaires liés aux retards déraisonnables et prolongés, afin d'éviter de tenir les juges individuellement responsables des défaillances systémiques du système judiciaire. En outre, seule une influence inappropriée exercée par d'autres juges sur le processus d'administration de la justice devrait entraîner une responsabilité disciplinaire. Les seuils prévus aux articles 106(1)(3)(a) et 106(5) de la LJSJ semblent excessivement élevés, compte tenu du niveau relativement bas du minimum vital officiel et du salaire mensuel moyen en Ukraine, et devraient être réexaminés. En outre, la proposition de l'article 106(1)(3)(c) de la LJSJ, selon laquelle la faute consistant à ne pas confirmer la légalité de la source des biens ne devrait s'appliquer qu'aux biens acquis après la nomination à une fonction judiciaire, paraît discutable. L'interdiction pour les juges faisant l'objet de sanctions disciplinaires de participer à un concours pour un poste dans un autre tribunal devrait être limitée aux infractions graves. Des dispositions transitoires claires devraient être établies dans la LJSJ concernant l'application rétroactive de sanctions nouvelles et plus sévères. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, il est recommandé de fournir une liste exhaustive des critères justifiés pour donner la priorité aux procédures disciplinaires dans la loi elle-même. En cas de suspension temporaire d'un juge, la Commission de Venise et la DGI recommandent de fixer un délai minimum pour la notification au juge, ainsi que la possibilité pour celui-ci de demander le report de la décision de la CSJ dans des circonstances justifiées. Étant donné que les modifications actuelles prévoient un délai de sept jours entre le moment où la décision est prise et celui où elle est notifiée au juge (articles 65₁(7) et (8) LCSJ), la décision de suspendre temporairement un juge devrait prendre effet non pas à partir du moment où elle est prise, mais à partir du moment où elle est notifiée. La Commission de Venise et la DGI recommandent également de définir une liste exhaustive des déclarations qui peuvent être demandées par la CSQJ dans le cadre de ses contrôles d'intégrité. La loi étant muette sur

l'exception à la publication des déclarations d'intégrité en vertu de l'article 61(4) LJSJ, ces exceptions devraient être clarifiées. Enfin, la Commission de Venise et la DGI recommandent d'étudier des mécanismes visant à garantir la composition complète des organes d'autogestion judiciaire, plutôt que de réduire le seuil de nomination des juges par le CSJ.

98. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour leur apporter une assistance supplémentaire dans ce domaine.