



Strasbourg, 9 décembre 2019

CDL-AD(2019)027

Avis n° 969 / 2019

Or. angl.

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

**UKRAINE**

**AVIS**

**SUR**

**LES AMENDEMENTS APPORTÉS AU CADRE JURIDIQUE  
RÉGISSANT LA COUR SUPRÊME  
ET LES ORGANES D'ADMINISTRATION JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 121<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 6-7 décembre 2019)**

**sur la base des observations de**

**M. Nicolae Eșanu (membre suppléant, République de Moldova)**

**M. Eirik Holmøyvik (membre suppléant, Norvège)**

**Mme Hanna Suchocka (Présidente honoraire)**

**M. Kaarlo Tuori (membre, Finlande)**

**M. Gerhard Reissner (expert, Conseil de l'Europe-DGI, ancien  
président du Conseil consultatif de juges européens)**

**A. Sommaire**

I.	Introduction.....	3
II.	Loi n° 193-IX.....	3
A.	Champ d'application.....	3
B.	Processus législatif.....	4
C.	Stabilité du cadre juridique applicable au système judiciaire .....	5
III.	Réforme du HCJ et de la HCQJ.....	6
A.	Relation entre le HCJ et la HCQJ / complexité des organes de l'administration judiciaire .....	6
B.	Composition de la HCQJ / Comité de sélection .....	7
C.	Comité d'éthique et d'intégrité .....	7
D.	Autres questions.....	8
IV.	Réduction du nombre de juges à la Cour suprême et sélection de ses juges.....	8
A.	Étendue des amendements .....	8
B.	Inamovibilité des juges .....	9
C.	« Réforme » de la Cour suprême / Cour de cassation .....	10
D.	Procédure de sélection des juges de la Cour suprême .....	11
V.	Procédures disciplinaires .....	13
A.	Juges .....	13
B.	Membres du HCJ et de la HCQJ .....	14
VI.	Autres questions – rémunération.....	15
VII.	Conclusion.....	15

## **I. Introduction**

1. Dans une lettre datée du 4 octobre 2019, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Sir Roger Gale, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur les amendements apportés au cadre juridique de l'Ukraine régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire. La demande avait trait au texte du projet de loi n° 1008 « portant modification de certaines lois de l'Ukraine concernant les activités des organes d'administration judiciaire », adopté ensuite en tant que loi par la Rada le 16 octobre 2019 sous le numéro 193-IX (CDL-REF(2019)039). Cette loi modifie plusieurs aspects essentiels de la loi de 2016 « sur le système judiciaire et le statut des juges » (ci-après « LJSJ ») et de la loi de 2017 « sur le Haut Conseil de la justice » (ci-après « LHCJ »).

2. MM. Eşanu, Holmøyvik, Reissner, Mme Suchocka et M. Tuori ont été nommés rapporteurs pour le présent avis.

3. Les 11 et 12 novembre 2019, une délégation de la Commission composée de M. Eşanu, M. Reissner, Mme Suchocka et M. Tuori, accompagnés de M. Markert et M. Dürr du Secrétariat, s'est rendue à Kiev et a rencontré des représentants de la Cour constitutionnelle, de la Commission parlementaire sur les politiques juridiques, des députés de la majorité et de l'opposition, la Cour suprême d'Ukraine, le ministre de la Justice, la Commission pour la réforme judiciaire relevant du président de l'Ukraine, l'(ancienne) Haute Commission de qualification des juges, le Barreau, des organisations internationales et la communauté diplomatique, ainsi que la société civile. La Commission remercie le bureau du Conseil de l'Europe à Kiev pour l'excellente organisation de cette visite. Le 2 décembre 2019, le gouvernement ukrainien a transmis ses observations sur le projet d'avis.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des conclusions de la visite à Kiev. Après son examen à la Sous-Commission sur le pouvoir judiciaire le 5 décembre 2019 et un échange de vues avec M. Ivan Lishchyna, vice-ministre de la Justice d'Ukraine, agent de l'Ukraine auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 121<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019).

## **II. Loi n° 193-IX**

### **A. Champ d'application**

5. La nouvelle loi n° 193-IX introduit des changements majeurs dans trois grands domaines :

- a) de nouvelles règles concernant la structure et le rôle du Haut Conseil de la justice (ci-après « HCJ ») ainsi que la composition et le statut de la Haute Commission de qualification des juges (ci-après « HCQJ »),
- b) des dispositions concernant la réduction du nombre de juges de la Cour suprême et
- c) des dispositions concernant les mesures disciplinaires.

Ces points seront examinés dans la partie suivante.

6. La première version du projet de loi n° 1008, adopté en tant que loi n° 193-IX, comportait des dispositions qui étendaient le champ d'application de la loi sur « l'épuration du gouvernement (lustration) aux personnes qui entre le 21 novembre 2013 et le 19 mai 2019 exerçaient les fonctions de président de la Haute Commission de qualification des juges et de responsable de l'administration judiciaire d'Ukraine, ainsi qu'à leurs adjoints. Cette disposition a été retirée lors de la procédure d'adoption de la loi n° 193-IX.

7. Le processus de lustration doit se limiter au traitement de l'héritage des régimes totalitaires et ne peut servir à révoquer les fonctionnaires indésirables d'un précédent gouvernement après un changement démocratique de gouvernement. Compte tenu des normes strictes relatives à la

lustration<sup>1</sup>, la Commission de Venise note avec satisfaction le retrait de ces dispositions du projet de loi<sup>2</sup>.

8. Avant de se pencher sur le contenu des amendements, le présent avis examinera la procédure législative d'adoption de la loi n° 193-IX.

## **B. Processus législatif**

9. Les réformes des institutions fondamentales de l'État comme la justice ne devraient être engagées qu'après une véritable analyse de la situation actuelle et des effets possibles de la nouvelle législation pour mettre en évidence le caractère nécessaire des changements proposés. Elles devraient également être adoptées après consultation des principaux acteurs sur la base des principes de transparence et d'inclusivité. La contribution de ces derniers devrait être essentielle pour la préparation d'une législation équilibrée et efficace dans les domaines concernés<sup>3</sup>. Bien que le parlement ne soit évidemment pas lié par les observations des intéressés, il devrait procéder à un examen approfondi de leurs arguments. Pour qu'une réforme majeure aboutisse, il ne suffit pas de la rendre adéquate sur le fond. La procédure d'adoption de la réforme revêt autant d'importance que son contenu. Une consultation appropriée de toutes les parties prenantes est indispensable pour qu'une réforme soit crédible et acceptable, y compris par ceux qui s'y opposent, afin qu'elle puisse survivre aux changements successifs de gouvernement.

10. La délégation de la Commission de Venise a appris que les principaux acteurs du système judiciaire, comme la Cour suprême, le Haut Conseil de la justice, la Haute Commission de qualification des juges ou le barreau, s'étaient plaints de ne pas avoir été consultés lors de la préparation du projet de loi n° 1008 et que les observations qu'ils avaient formulées de leur propre initiative une fois le projet de loi rendu accessible, n'avaient pas été examinées en détail au cours de la procédure parlementaire. L'adoption d'une législation de grande ampleur touchant au système judiciaire doit être précédée d'une analyse approfondie<sup>4</sup> des effets possibles de cette législation. Les réformes antérieures du système judiciaire en Ukraine n'ont pas été finalisées, et leurs effets n'apparaissent pas encore dans la pratique.

11. La délégation de la Commission de Venise n'a eu connaissance d'aucune circonstance exceptionnelle qui justifierait un processus législatif accéléré. Les autorités, mais également des ONG, ont affirmé que la composition de la nouvelle Cour suprême était entachée d'un vice car dans 44 cas, la Haute Commission de qualification n'avait pas tenu compte de l'avis négatif du Conseil pour l'intégrité publique (CIP). Cela dit, la procédure en vigueur n'obligeait pas la HCQJ à respecter les recommandations du CIP et lui donnait la possibilité de passer outre à ces dernières par un vote à la majorité qualifiée.

12. La préparation et l'adoption du projet de loi n° 1008 font partie d'un programme législatif plus vaste du président nouvellement élu de l'Ukraine, qui a soumis plus de 100 projets de loi en une seule journée. Il est inévitable que dans un tel programme, certains projets de loi comportent des omissions ou des incohérences. La Commission de Venise note avec satisfaction que les

---

<sup>1</sup> Notamment la Résolution 1096 (1996) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Matyjek c. Pologne*, n° 38184/03, paragraphe 62 et *Turkek c. Slovaquie*, n° 57986/00, paragraphe 115. Voir également CDL-AD(2015)012, paragraphe 19 pour une vue d'ensemble des affaires. Voir également l'affaire très récente *Polyakh et autres c. Ukraine* du 17 octobre 2019 (requêtes n°s 58812/15 et autres).

<sup>2</sup> Voir CDL-AD(2015)012, Avis final sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (Loi de lustration) de l'Ukraine telle qu'elle résulterait des amendements soumis à la Verkhovna Rada le 21 avril 2015.

<sup>3</sup> Voir CDL-AD(2019)014, Roumanie – Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, paragraphes 9-21.

<sup>4</sup> L'évaluation de la réforme judiciaire 2014-2018 en Ukraine par Bachmaier Winter, Kovatcheva, Engstad et Reissner pourrait servir de point de départ à une telle analyse d'impact (<https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/assessment-of-the-2014-2018-judicial-reform-in-ukraine>).

autorités semblent disposées à envisager des modifications et des clarifications supplémentaires des dispositions existantes, dans le cadre des nouveaux projets de loi en cours de préparation.

### **C. Stabilité du cadre juridique applicable au système judiciaire**

13. Le système judiciaire de l'Ukraine a fait l'objet de nombreuses réformes ces dernières années, comme l'attestent les nombreux avis de la Commission de Venise et rapports du Conseil de l'Europe<sup>5</sup>. Le principe de stabilité et de cohérence du droit, élément fondamental de l'État de droit, exige de la stabilité dans le système judiciaire<sup>6</sup>. Dans son récent avis sur la Roumanie, la Commission de Venise a rappelé que « *selon la liste des critères de l'État de droit, la clarté, la prévisibilité, la cohérence interne et externe du cadre législatif, ainsi que la stabilité de la législation, constituent des préoccupations majeures pour tout ordre juridique fondé sur les principes de l'État de droit* »<sup>7</sup>. Il existe un lien évident entre la stabilité du système judiciaire et son indépendance. La confiance dans la justice ne peut se renforcer que dans le cadre d'un système stable. Bien que les réformes judiciaires soient jugées nécessaires en Ukraine pour accroître 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 cette confiance du public dans la justice en tant qu'institution indépendante et impartiale<sup>8</sup>.

14. Le principe de stabilité et de cohérence des lois est essentiel à la prévisibilité de celles-ci pour les individus, et notamment les juges et autres personnes travaillant dans les institutions concernées. Des changements fréquents des règles relatives aux institutions et aux nominations judiciaires peuvent donner lieu à des interprétations diverses, dont des allégations selon lesquelles ces changements procèderaient de mauvaises intentions.

15. L'Ukraine a connu de profondes réformes judiciaires ces dernières années<sup>9</sup> et certaines n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre. La réforme du processus de sélection des juges et la nouvelle composition de la Cour suprême d'Ukraine, qui a commencé ses travaux en janvier 2018, constituait une nette amélioration par rapport au système précédent. Dans ce contexte, des motifs convaincants doivent être avancés pour justifier une réforme supplémentaire. L'exposé des motifs et les explications fournis à la délégation de la Commission de Venise ne remplissent pas ce critère.

---

<sup>5</sup> CDL-AD(2015)027, Avis sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire approuvés par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015 ; CDL-AD(2015)043, Note du Secrétariat sur la compatibilité entre le projet de loi de révision de la Constitution de l'Ukraine concernant la justice, tel que soumis par le Président à la Verkhovna Rada le 25 novembre 2015 (CDL-REF(2015)047), et l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire, tels qu'approuvés par la Commission constitutionnelle, le 4 septembre 2015 (CDL-AD(2015)027) ; 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).

<sup>6</sup> CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, II.B.4.i.

<sup>7</sup> CDL-AD(2019)014, Roumanie – Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, paragraphe 14.

<sup>8</sup> CCJE-BU(2017)11, Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017, paragraphe 7. « La confiance du public dans les juges peut être ébranlée non seulement en cas d'infraction réelle et caractérisée, mais aussi lorsque l'on peut raisonnablement douter de l'indépendance et de l'impartialité des juges ».

<sup>9</sup> Dans son avis CDL-AD(2017)020, la Commission de Venise reconnaît que « *l'Ukraine a engagé des réformes judiciaires complètes qui incluent des amendements importants à la Constitution et à la législation pertinente – concernant entre autres la nomination des juges, la réforme du Haut conseil de la justice (HCJ) et de la Haute commission de qualification des juges d'Ukraine (HCQ) [...] Ces réformes sont manifestement dirigées vers la reconstruction du système judiciaire de l'Ukraine en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et la préservation de la prééminence du droit en Ukraine* ».

16. L'existence d'un système judiciaire stable et prévisible est également jugée très importante par les investisseurs, tant pour l'économie que pour la capacité d'attirer des investissements étrangers<sup>10</sup>.

### III. Réforme du HCJ et de la HCQJ

#### A. Relation entre le HCJ et la HCQJ / complexité des organes de l'administration judiciaire

17. Tous les organes compétents en matière d'administration judiciaire doivent être établis et fonctionner conformément aux normes internationales applicables aux conseils judiciaires. Dans de nombreux avis, la Commission de Venise a souligné que le système d'administration judiciaire devait être cohérent et a recommandé de simplifier la structure des organes de l'administration judiciaire en Ukraine<sup>11</sup>, notamment pour ce qui est de l'existence parallèle du HCJ, organe constitutionnel, et de la HCQJ, qui trouve son fondement dans la loi uniquement<sup>12</sup>. La HCQJ est un reliquat d'une période à laquelle le HCJ était jugé difficile à réformer du fait de restrictions constitutionnelles.

18. Une grande partie de la loi n° 193-IX est consacrée à la réglementation des activités de la HCQJ (articles 92-98 modifiés de la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges) ; le texte introduit notamment une nouvelle procédure de constitution de la HCQJ. Elle la rapproche du HCJ en la subordonnant à celui-ci. L'article 94.1 de la LJSJ prévoit que la HCQJ sera composée de 12 membres nommés pour une durée de quatre ans par le HCJ à l'issue d'une procédure de sélection concurrentielle. Cette disposition, qui clarifie quelque peu la position de la HCQJ par rapport au HCJ, est à saluer.

19. La HCQJ est définie à l'article 92(1) de la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges (LJSJ) comme un « organe collégial public d'administration de la justice fonctionnant à titre permanent dans le système judiciaire ukrainien ». Il serait préférable que cet article commence par définir clairement la position de la HCQJ par rapport au HJC, et notamment le fait qu'elle est subordonnée à ce dernier.

20. L'entrée en vigueur de la loi n° 193-IX le 7 novembre 2019 s'est accompagnée de la révocation immédiate de tous les membres de la HCQJ. Cette mesure a interrompu toutes les activités d'évaluation en cours, et en particulier les évaluations urgentes des juges de première et deuxième instance. Cette interruption fera perdurer les problèmes d'accès aux tribunaux dans ces juridictions, dont le travail présente un intérêt direct pour les citoyens.

21. La loi n° 193-IX instaure deux nouveaux comités : le Comité de sélection pour la nomination des membres de la HCQJ et le Comité d'éthique et d'intégrité. Le premier a notamment pour tâche essentielle de s'occuper de la reconstitution de la HCQJ, tandis que le second a pour principale mission de surveiller la conduite des membres du HCJ et de la HCQJ.

---

<sup>10</sup> D'après la Déclaration commune sur l'État de droit, la sélection des juges et la composition de la Cour suprême de la Chambre américaine de commerce en Ukraine, la European Business Association et l'Union des entrepreneurs ukrainiens du 15 octobre 2019 : *La stabilité et la prévisibilité du droit font partie des éléments essentiels pour obtenir la confiance des investisseurs et les convaincre d'injecter massivement des capitaux en Ukraine. Il est indispensable de créer un cadre dans lequel les investisseurs et les entreprises sont assurés du caractère irrévocable des règles établies et de la protection équitable des droits de propriété, grâce à un système judiciaire indépendant et libre de toute ingérence de l'exécutif.*

<sup>11</sup> CDL-AD(2013)034, Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine, paragraphes 33-35 ; CDL-AD(2013)014, Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges et sur les modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle d'Ukraine, paragraphe 40.

<sup>12</sup> Le GRECO a lui aussi recommandé « d'examiner la nécessité de réduire le nombre d'organes impliqués dans la nomination des juges », GrecoEval4Rep(2016)9 (<https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-cor/1680737208>)

22. Le Comité de sélection pour la nomination des membres de la HCQJ et le Comité d'éthique et d'intégrité ont tous deux été conçus en tant qu'organes de composition mixte nationale (trois membres) et internationale (trois membres). Sur le modèle réussi de la loi anticorruption<sup>13</sup>, cette composition renforce la confiance du public et peut contribuer à surmonter d'éventuels problèmes de corporatisme.

### **B. Composition de la HCQJ / Comité de sélection**

23. Dans la pratique, le HCJ semble jouer un rôle plutôt limité dans la composition de la HCQJ, car il est prévu dans le nouvel article 95-1 de la LJSJ que la nomination des membres de la HCQJ sera effectuée par le nouveau comité de sélection chargé du concours. Cet organe se compose de trois personnes élues par le Conseil des juges d'Ukraine parmi ses membres et de trois des experts internationaux proposés par les organisations internationales avec lesquelles l'Ukraine coopère dans le domaine de la lutte contre la corruption et de sa prévention.

24. En tant que telle, la composition du Comité de sélection semble s'appuyer sur les précédents avis de la Commission de Venise, notamment pour ce qui est de la participation d'experts internationaux. Dans son avis sur les juridictions anticorruption en Ukraine<sup>14</sup>, la Commission a affirmé qu'« à titre provisoire, les organisations et les donateurs internationaux qui soutiennent des programmes anticorruption en Ukraine devraient jouer un rôle crucial dans l'organe compétent pour sélectionner les juges anticorruption ». Il est important de noter que ces organes devraient être créés pour une période transitoire, jusqu'à ce que les résultats envisagés soient atteints. Un système permanent pourrait poser des problèmes de souveraineté constitutionnelle.

25. L'un des problèmes majeurs posés par ces changements réside cependant dans le fait qu'ils interviennent trop tôt, au milieu d'une période très importante de première évaluation de l'ensemble des juges de première et deuxième instance. Outre le fait qu'il a été mis fin *ex lege* aux mandats individuels des membres du HCJ sans disposition transitoire, la dissolution de la HCQJ le 7 novembre 2019 a entraîné l'arrêt complet de la procédure de nomination des juges dans les juridictions de première et deuxième instance, ce qui est regrettable. Plus de 2 000 postes vacants doivent être pourvus en urgence dans ces tribunaux, dont certains ne fonctionnent pas du tout par manque de juges. La loi n° 193-IX intervient au mauvais moment, à un point critique du processus de réforme. Les membres de la HCQJ auraient au minimum dû être autorisés à poursuivre leur travail jusqu'à ce qu'ils soient remplacés.

### **C. Comité d'éthique et d'intégrité**

26. La loi prévoit également la mise en place d'un Comité d'éthique et d'intégrité au HCJ, chargé de veiller à la transparence et à la responsabilisation des membres du HCJ et de la HCQJ. Ce comité peut être considéré comme un organe de supervision d'autres organes, qui évalue le respect par leurs membres des « *principes d'intégrité et normes éthiques applicables aux juges, relevant des règles de déontologie [...]* ».

27. Contrairement au Comité de sélection, le Comité d'éthique et d'intégrité semble avoir un caractère plus permanent. La création de ce nouvel organe spécialisé complique encore le système des organes de l'administration judiciaire.

28. En plus de sa mission principale consistant à superviser les membres du HCJ et de la HCQJ, le Comité d'éthique et d'intégrité s'est vu attribuer une nouvelle compétence à l'occasion d'une

---

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> 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).

modification plus tardive du projet de loi n° 1008, à savoir le « contrôle des informations relatives aux juges de la Cour suprême en vue de recenser les violations et négligences graves et systématiques commises dans l'exercice de leurs fonctions, incompatibles avec le statut de juge, ou leur non-conformité aux exigences du poste ou toute violation de l'obligation de confirmer la légalité de la source de biens » (article 28-1(7)(6)).

#### **D. Autres questions**

29. Il va de soi que les membres de la Haute commission de qualification des juges d'Ukraine doivent respecter la législation anticorruption et que le non-respect des règles en vigueur peut entraîner leur révocation. L'article 126 de la Constitution, tel que modifié en 2016, prévoit expressément qu'une violation de l'obligation de justifier la légalité de l'origine d'un bien constitue un motif de révocation d'un juge. Cela dit, faire d'une « violation de l'obligation légale liée à la prévention de la corruption » (article 96(4) LJSJ) un motif de révocation pose problème, car on ne sait pas bien à quoi correspondrait cette « obligation légale ». Par ailleurs, le principe de proportionnalité n'est pas respecté si même une infraction mineure à ces règles peut être un motif de révocation. Les types de violations susceptibles de conduire à une révocation devraient être spécifiés dans la loi.

30. L'article 95-1(8) de la LJSJ dispose que les membres de la HCQJ peuvent être nommés si le procès-verbal du Comité de sélection est signé par l'ensemble de ses membres. Autrement dit, le procès-verbal doit être signé même par les membres qui ont voté contre la décision du Comité de sélection. Cette disposition peut être dangereuse, car les membres opposés à la décision pourraient bloquer le processus de nomination par un simple refus de signer le procès-verbal. Pour éviter ce problème, seuls le président et le secrétaire devraient signer le procès-verbal.

### **IV. Réduction du nombre de juges à la Cour suprême et sélection de ses juges**

#### **A. Étendue des amendements**

31. En modifiant l'article 37(1) de la LJSJ, la loi n° 193-IX réduit de 200 à 100 le nombre maximum de juges à la Cour suprême. L'exposé des motifs du projet de loi n'évoque pas cette disposition et aucun motif convaincant justifiant une réduction de ce nombre à 100 dans un laps de temps court et sans évaluation d'impact n'a été donné aux membres de la délégation de la Commission de Venise.

32. Depuis la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2016, la Cour suprême est proche de son maximum de 200 juges, puisque 193 juges y siègent actuellement après deux concours organisés par l'ancien Haut Conseil des qualifications en 2017 et plus récemment en mai 2019. L'amendement aura donc pour conséquence que près de 100 juges perdront leur fonction de juge à la Cour suprême.

33. Conformément à l'article 5 des dispositions finales de la loi n° 193-IX, il incombera à la HCQJ nouvellement constituée de sélectionner, au sein des chambres de cassation, les juges qui resteront à la Cour suprême, « sur la base des critères de compétence professionnelle, d'éthique et d'intégrité ». Cela dit, la loi n° 193-IX ne prévoit aucun critère ou procédure pour cette sélection, car « la procédure de sélection des juges aux chambres de cassation de la Cour suprême sera approuvée par la Haute commission de qualification des juges d'Ukraine, en accord avec le Haut Conseil de la justice ».

34. L'article 7 des dispositions finales de la loi n° 193-IX dispose que « les juges de la Cour suprême qui n'ont pas été retenus lors de la procédure de sélection prévue au paragraphe 5 de cet article pourront être mutés vers les juridictions d'appel correspondantes, en tenant compte de leur classement au concours ». En d'autres termes, les juges qui ont obtenu une note inférieure à celle des 100 juges les mieux notés seront soit mutés dans des juridictions d'appel, ce qui

équivaldrait dans les faits à une rétrogradation, voire sans doute pour les moins bien classés, révoqués, car l'article 7 des dispositions finales emploie la formulation « *pourront être mutés* ».

35. La réduction du nombre de juges à la Cour suprême pose un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne les critères et la procédure d'évaluation des juges en poste, le changement d'affectation des juges les moins bien classés vers les chambres d'appel contre leur gré, ainsi que la révocation de juges.

## **B. Inamovibilité des juges**

36. L'inamovibilité des juges et la sécurité de leur fonction sont des éléments essentiels de l'indépendance de la magistrature. Les juges devraient être nommés à titre permanent jusqu'à l'âge de leur retraite. En particulier, il faut éviter tout lien entre le mandat d'un juge et les mandats électoraux du Président et du parlement. Il est évidemment dangereux pour l'indépendance de la magistrature de donner aux juges et à l'opinion publique le sentiment qu'après les élections, les organes politiques nouvellement élus peuvent décider, à leur discrétion, de maintenir ou non les juges en poste dans leurs fonctions.

37. Les changements d'affectation des juges ne devraient pas se faire sans leur consentement. Ce principe général est énoncé dans la Recommandation (2010)12 du Comité des Ministres, au paragraphe 52 : « un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire »<sup>15</sup>.

38. La Commission de Venise a toujours considéré que le changement d'affectation d'un juge sans son consentement ne pouvait être autorisé que dans des cas exceptionnels<sup>16</sup>. L'inamovibilité des juges est également garantie à l'article 126 de la Constitution de l'Ukraine, qui n'autorise un changement d'affectation qu'en cas de réorganisation ou de dissolution d'un tribunal. L'unique exception à ce principe est celle d'une « réforme de l'organisation du système judiciaire »<sup>17</sup>. Les juges peuvent être mutés contre leur gré après réorganisation de leur tribunal<sup>18</sup>. Il s'agit donc de savoir si les changements apportés par la loi n° 193-IX – voire d'autres projets de loi en préparation – peuvent être considérés comme une « réforme de l'organisation », ce concept devant être interprété de manière restrictive. Il est clair que ni la réorganisation d'un tribunal, ni une simple réduction du nombre de ses juges ne sont couvertes par cette exception, qui appelle une interprétation restrictive.

39. En l'espèce, les autorités ukrainiennes affirment que la réduction du nombre de juges à la Cour suprême et leur changement d'affectation ultérieur s'inscriraient dans le cadre d'une réforme générale visant à transformer la Cour suprême en cour de cassation. Or, l'exposé des motifs du projet de loi ne mentionne aucune réforme générale qui nécessiterait une réduction du nombre de juges. Au contraire, il<sup>19</sup> présente le projet de loi comme une solution aux manquements constatés au sein des organes de l'administration judiciaire, et ne cite aucunement la Cour suprême.

---

<sup>15</sup> Voir également l'avis n° 1 (2001) du CCJE, paragraphe 60(a).

<sup>16</sup> Voir CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie 1 : l'indépendance des juges, paragraphe 43.

<sup>17</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 52.

<sup>18</sup> CDL-PI(2015)016, Avis préliminaire sur la proposition de révision constitutionnelle concernant le pouvoir judiciaire de l'Ukraine, paragraphe 24.

<sup>19</sup> CDL-REF(2019)039.

### **C. « Réforme » de la Cour suprême / Cour de cassation**

40. Le nombre de juges au sein des cours suprêmes varie beaucoup d'un pays à l'autre et il n'existe pas de nombre idéal. Pour chaque pays, le nombre adéquat dépend du droit procédural, de la culture juridique, de la qualité du travail des juridictions de degré inférieur et du niveau général de confiance de la population dans le système judiciaire. Un faible niveau de confiance dans le système judiciaire peut conduire à un nombre de recours plus élevé.

41. La Cour suprême actuelle n'a commencé ses travaux qu'en décembre 2017, après un nouveau concours. Les juges nommés à la Cour suprême l'ont été à l'issue d'une procédure jugée conforme aux normes européennes en matière de sélection des juges, effet positif des précédentes réformes.

42. Comme il a été fait remarquer, l'exposé des motifs de la loi n° 193-IX ne donne pas de justification à la réduction drastique du nombre de juges. Les amendements ne prévoient pas de changement de rôle de la Cour suprême au sein de l'organisation judiciaire pouvant constituer une réforme de la Cour suprême. Aucun motif n'est avancé pour justifier le nombre de 100 juges, qui semble avoir été choisi de manière arbitraire.

43. La réduction du nombre de juges accroîtra encore l'arriéré de la Cour suprême et nuira à son fonctionnement. Le nombre important d'affaires en instance (environ 70 000) ne permettra pas à la Cour suprême de rendre des jugements dûment motivés dans un délai raisonnable conformément à l'article 6 de la CEDH.

44. Le seul motif de réduction du nombre de juges dont la délégation de la Commission de Venise a eu connaissance est celui de l'uniformisation de la jurisprudence, qui serait plus facile à réaliser avec 100 juges qu'avec 200. Les chambres de la Cour suprême rendraient des décisions contradictoires, et cela aurait même été le cas de la Grande chambre, chargée de résoudre les contradictions.

45. Lors des échanges avec la délégation de la Commission de Venise, la Cour suprême a reconnu que des décisions contradictoires avaient été adoptées dans quelques cas, mais a souligné que la Grande chambre s'employait activement à régler ces problèmes. La Commission a également appris qu'en priorité, la Cour suprême se prononçait sur des affaires types, ce qui permettrait de régler des questions de droit pour de nombreuses affaires en instance (14 affaires types ont été adoptées).

46. Une réduction du nombre de juges ne garantit pas l'absence de contradictions. Ce problème se pose dans nombre de cours suprêmes de plus petite taille, jugeant en chambres. Le plus important est de mettre en place au sein de ces juridictions des moyens de réduire les contradictions et d'y réagir ou de les corriger. Il s'agit là d'une question de dispositions procédurales, d'information des juges et de facilité d'accès à la jurisprudence (indexation, recherches efficaces dans des bases de données).

47. La délégation de la Commission de Venise a appris qu'un autre projet de loi en cours de préparation visait à mettre en place des filtres procéduraux limitant l'accès à la Cour suprême pour en faire une « véritable » cour de cassation qui n'examinerait que les points de droit. En effet, la Cour suprême procède actuellement à ce que l'on appelle un « examen complet » des affaires. Elle a un arriéré de quelque 70 000 affaires (y compris d'anciennes hautes juridictions spécialisées) et en reçoit près de 360 nouvelles chaque jour.

48. La plupart des interlocuteurs de la délégation s'accordaient à reconnaître que la source du problème de l'arriéré n'était pas la Cour suprême elle-même mais les juridictions de première et deuxième instance, qui n'avaient pas encore été réformées. Près de 1 500 juges ont quitté les tribunaux en raison de leur évaluation ou avant d'avoir été évalués. Faute de confiance des

citoyens dans les juges, de nombreuses affaires font l'objet de recours devant la Cour suprême car les juridictions inférieures ne sont pas adéquates. Il convient donc de réformer ces dernières et de pourvoir les postes vacants avant de transformer la Cour suprême en une cour de cassation. Dans le cas contraire, l'accès aux tribunaux au sens de l'article 6 de la CEDH serait gravement compromis.

49. En principe, l'objectif de restreindre de l'accès à la Cour suprême en limitant la compétence de celle-ci aux questions de droit plutôt qu'à l'examen complet des affaires est un motif valable de réforme. Cela dit, la loi n° 193-IX ne respecte pas la chronologie requise. Il faudrait dans un premier temps que les filtres soient adoptés et que la Cour suprême liquide son arriéré dans sa composition actuelle, car le filtrage n'aura d'effet que sur les affaires à venir (une application rétroactive qui retirerait du rôle les affaires en instance poserait de sérieuses questions d'accès aux tribunaux au sens de l'article 6 de la CEDH). Une fois l'arriéré résorbé et le nombre d'affaires entrantes réduit grâce au filtrage, il devrait être possible de baisser progressivement le nombre de juges, en fonction de la charge de travail restante résultant de l'efficacité des filtres mais également en tenant compte de la nécessité d'accorder suffisamment de temps aux juges pour procéder à un examen approfondi des affaires soulevant d'importantes questions de principe. Cette diminution du nombre de juges pourrait probablement se faire par réduction naturelle (départs à la retraite) ou par mutations volontaires.

50. Par conséquent, les changements envisagés dans la loi n° 193-IX ne peuvent être considérés comme une réforme générale de nature à justifier la mutation, voire la révocation de juges contre leur gré.

#### **D. Procédure de sélection des juges de la Cour suprême**

51. La Commission de Venise comme le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) maintiennent que pour ne pas compromettre l'indépendance de la magistrature, il convient de différencier clairement les évaluations des mesures et procédures disciplinaires<sup>20</sup>. En effet, l'avis n° 17 du CCJE conclut : « *Certaines conséquences comme la révocation en raison d'une évaluation négative devraient être évitées pour tous les juges permanents, sauf dans des circonstances exceptionnelles* »<sup>21</sup>.

52. Il est important de noter que tous les juges de la Cour suprême ont déjà été soumis récemment à un vaste processus d'évaluation de leurs performances et de leur intégrité avant leur nomination. Les juges de la Cour suprême actuelle n'ont plus été nommés par la *Verkhovna Rada*, mais selon une procédure qui a été jugée conforme aux normes européennes par la Commission de Venise.

53. S'agissant des règles et garanties procédurales, rien n'est prévu dans le projet de loi. D'après l'article 5 des dispositions finales, la procédure de sélection des juges des chambres de cassation de la Cour suprême doit être approuvée par la HCQJ nouvellement constituée en accord avec le HCJ. L'absence de dispositions dans la loi laisse à la HCQJ nouvellement formée et au HCJ toute latitude quant à cette procédure.

54. Cette situation pose d'importantes questions de primauté du droit (absence de sécurité juridique) et de séparation des pouvoirs, l'organe chargé d'adopter les critères et la procédure étant également celui qui les applique. Elle permettrait même l'adoption de règles procédurales spécifiques à certaines évaluations de juges. Cela pourrait conduire à des évaluations arbitraires.

---

<sup>20</sup> Voir CDL-AD(2014)007, Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, paragraphes 28, 102 et 108 ; Conseil consultatif de juges européens, Avis n° 17, paragraphe 29.

<sup>21</sup> Conseil consultatif de juges européens, Avis n° 17, paragraphe 41.

55. Dans ce cas comme dans tous les autres, la procédure d'évaluation des juges doit être compatible avec les normes applicables. Étant donné par ailleurs que la procédure d'évaluation conduit à des mutations de juges dans des juridictions de degré inférieur, voire à la révocation de juges, l'évaluation doit être conforme aux garanties procédurales découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, énoncées notamment dans les affaires *Baka c. Hongrie* et *Oleksandr Volkov c. Ukraine*<sup>22</sup>. La procédure devrait reposer sur des critères objectifs et « permettre aux juges d'exprimer leur point de vue sur leurs activités et l'évaluation à laquelle elles donnent lieu, ainsi que de contester cette évaluation devant une autorité indépendante ou un tribunal »<sup>23</sup>. Plutôt que de laisser toute latitude à la HCQJ et au HCJ en la matière, il faudrait que les règles existantes s'appliquent aux juges concernés.

56. Des garanties procédurales sont particulièrement justifiées dans ce cas. Selon l'article 7 des dispositions finales, la HCQJ aurait toute latitude pour décider si les juges non retenus pour poursuivre leur mandat au sein de la Cour suprême devraient être mutés vers une juridiction d'appel ou non. Le projet de loi ne prévoyant pas d'alternative, il semble naturel de conclure que le Haut Conseil de la justice pourrait choisir de révoquer les juges en question. Cela dit, les critères que la HCQJ est censée appliquer lorsqu'elle prend sa décision sur le changement d'affectation ne sont pas établis dans la loi, d'où une menace pour l'indépendance de la magistrature.

57. Les seuls critères de sélection mentionnés dans la loi n° 193-IX, à savoir « la compétence professionnelle, l'éthique et l'intégrité », ne sont pas suffisamment détaillés pour pouvoir être appliqués dans la pratique. En chargeant la HCQJ (sous le contrôle du HCJ) de définir les critères (relevant de la procédure) dans ce vaste cadre puis de les appliquer, l'article 7 des dispositions finales donne à cette instance un très grand pouvoir discrétionnaire qui n'est pas compatible avec les principes d'indépendance de la magistrature et d'inamovibilité des juges. Si une réévaluation de certains juges de la Cour suprême était effectivement engagée, au minimum, les critères techniques d'évaluation devraient être les mêmes que ceux qui existent déjà dans la loi pour éviter l'arbitraire<sup>24</sup>.

58. La délégation de la Commission de Venise a appris que les autorités se plaignaient que la procédure d'évaluation ait conduit à la nomination de juges qui ne remplissaient pas les critères de la procédure. Dans 44 cas, la HCQJ a passé outre aux recommandations du Conseil pour l'intégrité publique<sup>25</sup> par un vote à la majorité qualifiée et dans certains cas, le Conseil pour l'intégrité publique n'a pas formulé de recommandation négative, mais a fourni des « informations supplémentaires », exprimant l'espoir que l'examen de celles-ci par la HCQJ conduirait au rejet des candidats concernés.

59. Les interlocuteurs de la Commission de Venise ont dénoncé l'application de cette procédure par la HCQJ dans ces seuls cas. Néanmoins, les dispositions finales prévoient une toute nouvelle procédure de sélection pour l'ensemble des juges de la Cour suprême.

60. L'évaluation vise en principe à améliorer le travail des juges et à prendre des décisions sur leur promotion. Dans le cas de la promotion, si l'évaluation est négative, un statu quo s'applique. En l'espèce, la procédure d'évaluation vise à trancher entre le statu quo et une décision

---

<sup>22</sup> *Baka c. Hongrie* [G.C.] n° 20261/12, paragraphes 100-106 ; *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, paragraphes 87-91.

<sup>23</sup> Voir Recommandation CM (2010)12, paragraphe 58 ; Conseil consultatif de juges européens, Avis n° 17, paragraphe 41.

<sup>24</sup> Voir CDL-AD(2019)020, République de Moldova, avis conjoint intérimaire Commission de Venise et Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public, paragraphe 50.

<sup>25</sup> Le Conseil pour l'intégrité publique, composé de représentants d'ONG de défense des droits de l'homme, de juristes, d'avocats et de journalistes a été créé pour aider la HCQJ à évaluer la conformité des candidats à la fonction de juge avec les critères de déontologie et d'intégrité professionnelle. La HCQJ peut passer outre à ses recommandations, à la majorité qualifiée.

constituant dans les faits une rétrogradation du juge vers une juridiction de degré inférieur, éventuellement accompagnée d'une mutation dans une autre région du pays, voire une révocation. Bien que n'étant pas formellement une mesure disciplinaire, un résultat d'évaluation négatif a des effets néfastes sur l'inamovibilité et la sécurité des fonctions du juge, similaires à ceux des sanctions disciplinaires. Cela dit, contrairement aux mesures disciplinaires qui font suite à des violations spécifiques, les critères d'évaluation sont généraux et laissent une vaste marge d'appréciation à l'instance chargée de l'évaluation. Le processus tel qu'il est défini dans la loi n° 193-IX équivaut plutôt à un contrôle des juges de la Cour suprême. Nombre de juges de la Cour suprême n'ont été nommés que cette année. Il semble donc prématuré d'évaluer leur action.

61. Cette situation soulève par ailleurs une question constitutionnelle importante car le changement d'affectation et la révocation des juges sont des compétences du HCJ en vertu de l'article 131 de la Constitution. L'article 5 des dispositions finales de la loi n° 193-IX prévoit l'approbation de la procédure de sélection par le HCJ, tandis que le changement d'affectation et l'éventuelle révocation des juges les moins bien classés sont du ressort de la HCQJ. L'approbation de la procédure par le HCJ ne saurait remplacer sa compétence décisionnelle en matière de changement d'affectation et de révocation dans chaque cas particulier. La Cour constitutionnelle devrait peut-être examiner la constitutionnalité de cette disposition.

62. En conclusion, la Commission de Venise estime que le fait de soumettre tous les juges de la Cour suprême à une nouvelle procédure de sélection alors qu'il existe des plaintes concernant la nomination de certains juges équivaudrait dans les faits à un deuxième contrôle, ce qui constituerait une mesure non justifiée et clairement disproportionnée. Si l'application de la procédure de nomination des juges a véritablement posé des problèmes, les recommandations du Conseil pour l'intégrité publique devraient apporter des indications suffisantes sur les dossiers individuels qui mériteraient un réexamen.

## **V. Procédures disciplinaires**

### **A. Juges**

63. Conformément à la LHCJ de 2016, les procédures disciplinaires à l'égard des juges relèvent de la compétence du HCJ et seront menées par des chambres disciplinaires, composées en majorité de juges. De manière générale, la procédure existante en matière de discipline judiciaire a été jugée conforme aux normes applicables ; si elle est correctement mise en œuvre, elle devrait assurer un équilibre plus satisfaisant entre indépendance de la magistrature et responsabilité.

64. La loi n° 193-IX prévoit des réductions drastiques des délais applicables aux procédures disciplinaires (articles 50 et 51 LHCJ) et autorise des procédures par défaut même lorsque le juge peut justifier son absence (article 47(3) LHCJ) ; par ailleurs, les procédures disciplinaires peuvent être engagées anonymement (article 42(1) LHCJ).

65. Les nouveaux délais réduits des procédures disciplinaires ne semblent pas réalistes. En particulier, les trois jours dont disposent les juges pour préparer leur réponse aux allégations sont clairement insuffisants. Ces délais réduits pourraient facilement aboutir à des décisions injustifiées, en raison d'un manque de temps du côté des juges mais également du HCJ pour assurer une préparation adéquate.

66. La suppression de la possibilité de reporter l'audience disciplinaire même lorsque l'absence du juge est justifiée et le recours à une procédure par défaut dans ce cas sont clairement contraires au droit à un procès équitable énoncé à l'article 6 de la CEDH. Il est regrettable que le législateur ait exclu le paragraphe 4 selon lequel un juge qui ne serait pas en mesure de participer à la session de la chambre disciplinaire pour des raisons valables pourrait demander une fois le report de l'examen disciplinaire, car cette disposition constituait une bonne base pour assurer à

la fois le respect des droits des juges et la célérité de la procédure.

67. L'accélération des procédures disciplinaires est assurément un motif valable d'amendement. Cela dit, il faut respecter les droits du juge concerné à une préparation adéquate de sa défense. Par conséquent, il conviendrait plutôt d'accélérer la procédure en réduisant le nombre excessif de recours disponibles : contre les décisions disciplinaires du HCJ, il devrait être possible de saisir directement la Cour suprême plutôt que le tribunal administratif de la ville de Kiev, qui n'a pas encore été réformé.

## **B. Membres du HCJ et de la HCQJ**

68. L'article 24(3) de la LHCJ prévoit que la décision de révoquer un membre du HCJ est adoptée dans les cinq jours suivant la présentation d'une demande par le Comité d'éthique et d'intégrité. Le même paragraphe dispose que la décision de révoquer un membre est considérée comme adoptée si elle n'est pas rejetée lors d'une réunion conjointe du Haut Conseil de la justice et des membres du Comité d'éthique et d'intégrité : « *Une décision de révocation d'un membre du Haut Conseil de la justice est considérée comme adoptée si la demande n'est pas rejetée à une réunion conjointe du Haut Conseil de la justice et du Comité d'éthique et d'intégrité par un vote à la majorité des participants à la réunion, à la condition qu'au moins deux experts internationaux membres du Comité d'éthique et d'intégrité aient voté en faveur de la décision* ».

69. La même procédure s'applique aux membres de la HCQJ. Ils peuvent être révoqués par un vote majoritaire de la HCQJ sur proposition du Comité d'éthique et d'intégrité.

70. La Constitution ukrainienne ne dit rien sur l'organe compétent pour révoquer un membre du HCJ ni sur les motifs de révocation possibles. Une telle compétence peut généralement être établie en droit commun. Le fait que le HCJ est chargé de révoquer ses membres est à saluer, mais la procédure présente plusieurs défauts.

71. Le délai de cinq jours pour prendre une décision de révocation est clairement trop court. Un tel système risque de contourner les pouvoirs d'un organe constitutionnel comme le HCJ. Ces changements pourraient avoir des répercussions sur l'équilibre entre les différents organes.

72. Le choix d'introduire une présomption de révocation des membres du Haut Conseil de la justice est encore plus problématique. Une simple proposition de révocation formulée par le Comité d'éthique et d'intégrité conduit à une révocation, à moins qu'une majorité des membres du HCJ ne s'y oppose. Cette règle de vote donne un pouvoir excessif au Comité d'éthique et d'intégrité et pourrait être inconstitutionnelle.

73. Par ailleurs, des doutes surgissent quant à un possible vote double des membres du Comité d'éthique et d'intégrité (en tant que membres de ce comité mais également du HCJ). La situation n'est pas clairement réglementée par la loi. Ces personnes ne devraient pas pouvoir voter sur leur proposition au sein du HCJ. La Cour européenne des droits de l'homme a soulevé un problème analogue dans l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine*<sup>26</sup>.

74. La nouvelle procédure de révocation d'un membre du HCJ réduit les exigences minimales pour la révocation d'une manière qui pourrait nuire à l'indépendance de cet organe constitutionnel. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la question de savoir si ces changements sont inconstitutionnels.

---

<sup>26</sup> N° 21722/11.

## VI. Autres questions – rémunération

75. L'amendement à l'article 135 réduit le salaire de juge de la Cour suprême de 75 à 55 minimums de subsistance, soit une baisse de 27 %. Les salaires des autres catégories de juges sont maintenus au même niveau. La délégation de la Commission de Venise a appris que les salaires des juges de la Cour suprême, variables selon leur expérience, commençaient à près de 8 000 euros et pouvaient facilement dépasser les 10 000 euros. En Ukraine, le salaire moyen se situe aux alentours de 250 euros. Les salaires des juges ont délibérément été fixés à un niveau élevé pour les protéger des risques de corruption.

76. La question de savoir si une réduction du salaire d'un juge est compatible avec l'indépendance de la magistrature dépend de plusieurs facteurs. L'un d'entre eux est le niveau minimum effectif du salaire. Selon l'exposé des motifs de la Recommandation (2010)12 (paragraphe 57), « *un niveau de rémunération adéquat est un élément clé de la lutte contre la corruption des juges et vise à les protéger de pressions pouvant être exercées* »<sup>27</sup>. Indépendamment de l'importance relative de la diminution de salaire, ce dernier ne devrait pas être inférieur à ce qui peut être considéré en Ukraine comme un niveau adéquat de rémunération pour un juge de la plus haute juridiction du pays.

77. Le deuxième facteur à prendre en considération dans l'examen de la réduction du salaire des juges consiste à savoir si cette réduction entre ou non dans le cadre d'une réforme globale, ou si elle vise les juges en général ou certains juges en particulier. La rémunération des juges à un niveau adéquat est étroitement liée aux principes de la sécurité de la fonction de juge et de l'inamovibilité des juges, tous deux importants pour protéger l'indépendance de la magistrature. Cela dit, une réduction des salaires des juges n'est pas en soi incompatible avec l'indépendance de la magistrature. Selon l'exposé des motifs de la Recommandation (2010)12 (paragraphe 57) : « *La disposition visant la non-réduction de la rémunération des juges spécifiquement ne s'oppose pas à une réduction de la rémunération s'inscrivant dans le cadre des politiques publiques visant à la réduction générale des salaires des membres des services publics* ». En revanche, la réduction de la rémunération d'un seul groupe de juges peut facilement nuire à l'indépendance de la magistrature<sup>28</sup>. En l'espèce, la réduction vise spécifiquement et uniquement les juges de la Cour suprême.

78. Le salaire des juges n'est pas qu'un élément de l'indépendance de la magistrature. Une réduction de la rémunération des juges peut également conduire à un risque de corruption et elle réduit l'attractivité de la fonction, car elle a des répercussions sur le souhait des candidats à la magistrature d'accéder à la profession et celui des juges en poste d'y rester.

79. Enfin, en supprimant les articles 22 et 23 des dispositions finales et transitoires de la LJSJ, la loi n° 193-IX attribue le même salaire à tous les juges, et non uniquement à ceux qui ont passé avec succès la procédure visant à être reconduits dans leurs fonctions en vertu des modifications de 2016. Le problème de la différence de salaire entre ces juges et les autres se pose effectivement. Il devrait être résolu en finalisant la procédure de réévaluation plutôt qu'en accordant le même salaire aux juges qui n'ont pas été soumis à la réforme, et en particulier à ceux qui ont refusé de participer à la procédure et dont le mandat devrait prendre fin.

## VII. Conclusion

80. La stabilité du système judiciaire et son indépendance sont étroitement liées. La confiance des citoyens dans la justice ne peut être ranimée que dans un cadre constitutionnel et législatif

---

<sup>27</sup> Voir également Charte européenne sur le statut des juges, article 6.1 ; avis n° 1 de la CCJE, paragraphe 61 ; avis n° 21 de la CCJE, V.g.

<sup>28</sup> Voir aussi CDL-AD(2010)038, Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sur les modifications apportées à plusieurs lois relatives au barème de salaires et de rémunérations des agents publics élus et nommés, paragraphes 16-20.

stable. Après une précédente réforme constitutionnelle et un processus de contrôle approfondi, la loi n° 193-IX apporte une nouvelle série de changements radicaux au système judiciaire ukrainien. Elle prévoit de nouvelles règles concernant la structure et le rôle du HCJ et la composition et le statut de la HCQJ (dissoute avec l'entrée en vigueur de la loi), réduit de moitié le nombre de juges à la Cour suprême et introduit des règles strictes sur les mesures disciplinaires applicables aux juges et aux membres du HCJ et de la HCQJ.

81. La Commission de Venise salue l'abandon du projet consistant à appliquer la loi sur l'épuration du gouvernement (lustration) aux responsables de la HCQJ et aux responsables de l'administration judiciaire publique qui étaient en fonction entre 2013 et 2019.

82. La Commission de Venise salue le fait que la loi n° 193-IX simplifie le système d'administration judiciaire en rapprochant le HCJ de la HCQJ. À long terme, une fusion de la HCQJ dans le HCJ pourrait être envisagée.

83. La Commission de Venise note que la majorité gouvernementale semble être ouverte à des changements supplémentaires dans le système judiciaire pour pallier les insuffisances de la loi n° 193-IX dont la procédure d'adoption a été très rapide et n'a pas suffisamment tenu compte de l'avis de l'ensemble des acteurs concernés. Cela dit, la Commission juge regrettable que la loi puisse entraîner des changements majeurs dans la composition de la Cour suprême après un changement de majorité politique. La Cour suprême a fait l'objet d'une réforme globale conformément à la législation adoptée par la précédente *Verkhovna Rada*. La mise en œuvre d'une nouvelle réforme après les élections envoie aux juges comme à l'opinion publique un message selon lequel le maintien en fonction des juges de la plus haute juridiction dépend de la volonté de la majorité au parlement, ce qui fait peser une menace évidente sur l'indépendance de ces juges et sur le rôle du pouvoir judiciaire au sens de l'article 6 de la CEDH.

84. Une réforme de la Cour suprême ne peut et ne devrait être engagée qu'après réduction de son immense arriéré. La mise en place de filtres d'accès à la Cour suprême pour remplacer l'examen global actuel est un but valable qui pourra être poursuivi dès que les juridictions de première et deuxième instance auront été réformées. Le principal problème des changements apportés par la loi n° 193-IX est celui de leur chronologie. Il est à l'évidence dangereux pour l'indépendance de la magistrature de donner aux juges et à l'opinion publique le sentiment qu'après les élections, les organes politiques nouvellement élus ont le pouvoir de décider de maintenir ou non les juges en poste dans leurs fonctions. C'est pourquoi il faut éviter tout lien entre le mandat d'un juge et les mandats électoraux du Président et du parlement.

85. La Commission de Venise formule par conséquent les recommandations principales suivantes :

- La réforme devrait se concentrer sur les juridictions de première et deuxième instance. Les nouveaux juges qui ont passé avec succès la procédure de réévaluation devraient être nommés rapidement pour pourvoir les nombreux postes vacants. Le travail mené à ce jour par la HCQJ devrait constituer la base de ces nominations urgentes.
- La disposition réduisant le nombre de juges de la Cour suprême à 100 équivaut dans les faits à un deuxième contrôle et devrait être supprimée. Contrôler tous les juges de la Cour suprême alors que des doutes ne portent que sur l'intégrité de quelques-uns est une mesure clairement disproportionnée. L'objectif de réduire le nombre de juges pourra être poursuivi une fois que la Cour suprême aura réduit son arriéré actuel et que le filtrage d'accès entrera en vigueur pour les nouvelles affaires. La réduction du nombre de juges pourrait probablement se faire par réduction naturelle (départs à la retraite) ou par mutations volontaires.
- La procédure disciplinaire devrait être simplifiée en réduisant le nombre excessif de recours disponibles : contre les décisions disciplinaires du HCJ, il devrait être possible de saisir directement la Cour suprême plutôt que le tribunal administratif de la ville de Kiev

et la Cour d'appel administrative. Il conviendrait par ailleurs de rétablir certains délais en matière de procédure disciplinaire réduits par la loi n° 193-IX.

86. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire sur ces questions, notamment en ce qui concerne la législation en préparation qui vise à restreindre l'accès à la Cour suprême.