



Strasbourg, 18 octobre 2011

CDL-AD(2011)033
Or. angl.

Avis n°639 / 2011

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

AVIS CONJOINT

**SUR LE PROJET DE LOI UKRAINIENNE PORTANT MODIFICATION
DE LA LOI SUR LE JUDICIAIRE ET LE STATUT DES JUGES ET
D'AUTRES TEXTES LEGISLATIFS**

de
la Commission de Venise
et
de la Direction de la justice et de la dignité humaine
(Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit)
du Conseil de l'Europe

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 88e session plénière
(Venise, 14-15 octobre 2011)**

sur la base des observations de
**M. Stephan GASS (expert,
Direction de la justice et de la dignité humaine)**
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
**M. Paul LEMMENS (expert,
Direction de la justice et de la dignité humaine)**
Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)

Ce document ne sera pas distribué en salle. Veuillez vous munir de cet exemplaire.
www.venice.coe.int

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

SOMMAIRE

1.	Introduction.....	3
3.	Fondements de l'organisation du pouvoir judiciaire (partie I, articles 1 ^{er} à 17).....	4
4.	Juridictions de droit commun (partie II, articles 18 à 46)	5
4.1.	Degrés de juridiction	5
4.2.	Création et suppression de tribunaux	6
4.3.	Nomination de juges à des fonctions administratives.....	6
4.4.	Les tribunaux de district.....	6
4.5.	Les hautes cours spécialisées	7
4.6.	La Cour suprême.....	7
5.	Statut des juges professionnels, des assesseurs populaires et des jurés (partie III, articles 47 à 61)	8
6.	Procédure de désignation d'un juge professionnel de tribunal de droit commun (partie IV, articles 62 à 79).....	9
7.	Garantie d'un niveau de qualifications appropriées des juges (partie V, articles 80 à 91)	11
8.	Responsabilité disciplinaire des juges (partie VI, articles 92 à 110)	11
9.	Révocation d'un juge (partie VII, articles 111 à 124)	12
10.	Autonomie judiciaire (partie VIII, articles 125 à 134)	14
11.	Conditions de travail des juges professionnels (partie IX, articles 135 à 141)	14
12.	Statut des juges retraités (partie X, articles 142 à 145).....	14
13.	Organisation du fonctionnement des tribunaux (partie XI, articles 146 à 159).....	15

1. Introduction

1. Par une lettre datée du 1er juillet 2011, M. Holovaty, Président de la Commission nationale d'Ukraine pour le renforcement de la démocratie et l'Etat de droit (organe consultatif auprès du Président ukrainien), a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le judiciaire et le statut des juges (CDL-REF(2011)043). Le projet de loi est une version révisée de la loi sur le judiciaire et le statut des juges (CDL(2010)64), adoptée le 7 juillet 2010 par la *Verkhovna Rada* et signé par le Président Ianoukovitch le 27 juillet 2010.

2. De plus, la Commission a aussi été invitée à donner un avis sur un certain nombre de modifications apportées à divers textes de loi de l'Ukraine, y compris le Code de procédure pénale, le Code des infractions administratives, le Code de procédure commerciale, le Code de procédure civile et le Code administratif.

3. La loi a déjà fait l'objet d'un avis conjoint de la Commission de Venise; elle a donné lieu à un projet commun Union européenne / Conseil de l'Europe intitulé "transparence et efficacité du système judiciaire en Ukraine (projet TEJSU), adopté lors de la 84e réunion plénière de la Commission de Venise les 15-16 octobre 2010 (CDL-AD(2010)026) ; et un avis conjoint sur un projet antérieur a été adopté lors de la 82e réunion plénière les 12-13 mars 2010 (CDL-AD(2010)003).

4. La Commission de Venise a désigné M. Hamilton et Mme Suchocka comme rapporteurs pour les deux avis. Dans le cadre du projet TEJSU¹, la Direction de la coopération au sein de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe a fait appel à MM. Gass et Lemmens comme experts pour le présent avis conjoint (DGHL(2011)14).

5. La Commission a adopté le présent avis conjoint à sa 88e réunion plénière (Venise, 14-15 octobre 2011).

2. Généralités

6. Le nouveau projet de loi soumis pour avis constitue une amélioration par rapport aux propositions antérieures dans ce domaine. Il tient compte de beaucoup de recommandations formulées auparavant par la Commission de Venise. Celles qui n'ont pas été prises en considération dans le nouveau texte concernent avant tout des dispositions constitutionnelles dont la modification suppose un amendement de la Constitution. Ainsi, le rôle de la *Verkhovna Rada* (parlement) dans la nomination et la révocation des juges, que la Commission a critiqué parce qu'il politise la fonction de juge, l'immunité des magistrats contre les poursuites que la Commission a déjà critiquée et le rôle joué par le Président dans la nomination et la révocation des juges. Le nouveau projet de loi a partiellement renversé la décision antérieure de priver de fait la Cour suprême d'une grande partie de ses compétences et semblerait rétablir sa position d'instance suprême du système judiciaire.

7. Dans ses avis conjoints antérieurs, la Commission de Venise s'est arrêtée sur la technique législative en Ukraine, dont elle a relevé l'inflation de textes comprenant des

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

éléments qui n'étaient sans doute pas indispensables ou qui auraient pu être adoptés sous forme de législation dérivée, si bien que certaines dispositions étaient difficiles à trouver et à connaître. Parfois il a été relevé l'existence de doublons, lorsqu'une même règle se rencontrait dans plus d'une partie d'un texte. Le nouveau document souffre toujours dans une certaine mesure de ces problèmes, bien que ce soit moins sensible qu'avant. Toutefois, dans certains cas, on rencontre maintenant le problème inverse, étant donné que des questions assez importantes sont évoquées dans le projet bien que, pour les trouver, il faille lire la législation procédurale. En conséquence, certaines dispositions sont difficiles sinon impossibles à suivre à moins que les deux textes soient consultés en même temps. Ainsi, l'article 33, par. 2, qui porte sur les compétences d'une Haute cour spécialisée, prévoit que « dans les circonstances prévues par le droit procédural, [la Cour peut] examiner l'affaire en tant que juridiction du premier degré ou d'appel », mais étant donné qu'il ne renvoie pas au droit procédural spécifique, le texte ne dit rien en fait sur les compétences de la Haute cour spécialisée dans de tels cas.

8. Une autre question qui n'a pas été traitée est le nombre de degrés de juridiction en Ukraine. La Commission s'est déjà arrêtée sur le sujet. Elle est consciente naturellement que cette situation ne peut être modifiée sans amendement constitutionnel et que la réduction du nombre de degrés en un système déjà mis en place soulève des difficultés pratiques.

9. Le nouveau projet comporte une amélioration notable, car les dispositions qui concernent le contrôle disciplinaire et la révocation sont maintenant énoncés avec bien plus de clarté et elles précisent clairement les droits du juge lorsque celui-ci est mis en cause.

10. Enfin, la Commission de Venise a aussi été invitée à donner un avis sur des modifications apportées à divers textes de loi ukrainiens, y compris le Code de procédure pénale, le Code des infractions administratives, le Code de procédure commerciale, le Code de procédure civile et le Code administratif. Ces modifications portent avant tout sur l'affectation automatique des juges aux tribunaux, les règles de dessaisissement d'un tribunal, le règlement des conflits de compétences entre juridictions et la récusation des juges. Toutefois, il n'est pas possible en fait d'évaluer ces textes sans consulter les codes originaux eux-mêmes de façon à comprendre le contexte des dispositions. L'ampleur précise de la demande n'est pas claire, dans la mesure où il se pourrait que seules les modifications au Code de procédure pénale soient visées. Pour autant qu'il soit possible d'en saisir le contenu, la nature des modifications elles-mêmes semble raisonnable et logique ; cependant, la Commission de Venise ne donnera pas d'observations détaillées sur les différentes dispositions. En effet, la Direction de la justice et de la dignité humaine examine actuellement en détail les modifications du Code de procédure pénale en élaborant un avis juridique dans le cadre du projet TEJSU.

11. Une question a pourtant des implications déterminantes : c'est celle de savoir si la Cour suprême doit examiner la question de la juridiction compétente pour entendre une affaire (par exemple la modification à l'article 400-28 du Code de procédure pénale). Il est prévu que la Cour examine en assemblée la question de la juridiction compétente sans qu'elle convoque les parties à l'affaire ni qu'elle le leur notifie. On ne sait pas bien pourquoi les parties à une affaire ne devraient pas être entendues sur toutes questions juridictionnelles liées à la question. Cependant, comme nous l'avons souligné, la Commission n'entamera pas ce travail d'analyse détaillée, étant donné que ces questions sont étudiées par un autre organe du Conseil de l'Europe.

3. Fondements de l'organisation du pouvoir judiciaire (partie I, articles 1^{er} à 17)

12. La Commission de Venise a déjà qualifié pour l'essentiel d'admirables ces dispositions, qui n'ont guère été modifiées par rapport au premier texte. Elles constituent en général un texte clair définissant des règles fondamentales qui affirment avec force l'indépendance des juges et des tribunaux.

13. Cependant, dans son nouveau libellé, l'article 2 ne renvoie pas expressément aux droits consacrés par la Constitution ou par les traités internationaux qui lient l'Ukraine. La formule plus générale de « droits de l'homme et libertés fondamentales » devrait être complétée par la mention du respect du droit fondamental interne et du droit international.

14. Une nouvelle disposition qu'il convient de saluer est l'article 6, par. 2. En vertu de cette disposition, lorsque des particuliers, des organisations ou des personnalités qui, sur le plan juridique ne sont pas parties à la procédure, déposent des pétitions devant un tribunal en liaison avec l'examen d'affaires données, le tribunal ne doit pas examiner ces pétitions, à l'exception des demandes d'être reconnues comme parties à la procédure. Cette innovation découle des recommandations antérieures de la Commission de Venise.

15. L'article 8, par. 2 donne un autre exemple de la tendance évoquée plus haut, selon laquelle les dispositions clés ne figurent pas en fait dans le texte, mais doivent être recherchées ailleurs. Il prévoit que les juges doivent examiner les affaires conformément à la procédure d'inscription des affaires. Il ajoute que cette procédure est définie par la loi. En fait, la disposition concernée apparaît dans les nouvelles modifications du Code de procédure pénale et des autres codes, qui prévoient un système d'inscription automatique des affaires selon un mode aléatoire.

16. L'article 14 prévoit que dans les différentes affaires, les parties à la procédure judiciaire et d'autres personnes peuvent, conformément aux règles définies par le droit procédural, contester les décisions du tribunal en appel ou en cassation et saisir la Cour suprême à cet effet. Toutefois, cette disposition est sans objet, car faute de renvoi aux lois procédurales concernées, elle ne dit rien. En effet, il serait possible qu'une loi procédurale n'autorise pas les recours en appel ou en cassation quels qu'ils soient sans porter atteinte à cette disposition. **Il devrait être possible de rédiger une disposition plus significative sans nécessairement entrer dans les détails, voire la supprimer de la loi actuelle.**

17. En vertu de l'article 15, par. 1, les affaires sont examinées par un juge unique ou – dans les cas prévus par le droit procédural – par un collège de juges, avec la participation d'assesseurs populaires et d'un jury. Toutefois, le texte ne tente nullement de définir les principes qui président au recours à des assesseurs ou à un jury, ou les circonstances dans lesquelles il importe que l'affaire soit traitée par un collège de juges. **Là encore, une déclaration de principe serait utile à cet égard.**

18. Malgré les dispositions de l'article 8, par. 2 déjà évoquées, l'article 16 précise qu'un système de gestion automatisé des affaires doit être utilisé dans les tribunaux de droit commun sur une base aléatoire et en tenant compte de la spécialisation. Il serait préférable de fusionner les articles 8, par. 2, et 16 de façon que la règle figure au même endroit plutôt que d'avoir deux dispositions traitant de la même question de différentes façons.

4. Juridictions de droit commun (partie II, articles 18 à 46)

19. La partie II porte sur les juridictions de droit commun. Elle est subdivisée en chapitres consacrés au cadre institutionnel du système judiciaire, aux tribunaux de district, aux cours d'appel, aux hautes cours spécialisées et à la Cour suprême d'Ukraine.

4.1. Degrés de juridiction

20. Rien n'a changé en matière de nombre de degrés de juridiction, que la Commission de Venise a critiqué dans les avis conjoints précédents, ainsi que cela a été indiqué plus haut. La Constitution devrait être amendée à cette fin.

4.2. Création et suppression de tribunaux

21. L'article 19, par. 1 concerne les juridictions spécialisées, mais il semble y avoir des erreurs de traduction dans la mesure où les affaires de droit administratif sont citées à la fois comme une matière spécialisée en tant que telle, comme un domaine rattaché aux juridictions pénales, et comme une question distincte pour ce qui est des affaires concernant des infractions administratives. Outre cette erreur, le projet est plutôt obscur. Il serait plus simple de répartir les tribunaux de droit commun en quatre ordres, civil, commercial, pénal et administratif.

22. L'article 20, par. 1 traite de la création des tribunaux de droit commun, y compris leur réorganisation. C'est au Président ukrainien qu'il incombe de créer les tribunaux, mais il est maintenant proposé qu'il prenne ses décisions sur recommandation de l'administration judiciaire de l'Etat en partant d'une proposition du Conseil des juges d'Ukraine. Le précédent projet, que la Commission avait critiqué, prévoyait que le Président intervenait sur recommandation du Ministre de la Justice en partant d'une proposition du Président de la juridiction en question. Le nouveau texte constitue une amélioration, **bien qu'il soit toujours recommandé que le rôle du Président soit formel et consiste à prendre un décret une fois que la proposition et la recommandation appropriées ont été faites.**

23. L'article 20, par. 3 précise qu'une juridiction peut être créée ou supprimée en cas de modification du système de tribunaux décidée par voie législative. Dans la traduction anglaise, cette disposition est véritablement circulaire et dépourvue de signification, mais cela peut être une difficulté de traduction. Le reste de la disposition, qui porte sur la nécessité d'améliorer l'accès à la justice ou sur des modifications du découpage administratif ou territorial semble plus logique.

24. Le nombre de magistrats affectés aux tribunaux de droit commun est désormais déterminé par l'administration judiciaire de l'Etat et non par le Ministre de la Justice, sur la base d'une proposition du Conseil des juges (article 20, par. 4). Il convient de saluer cette diminution notable du rôle joué par le Ministre de la Justice. On peut se demander si c'est là une question relevant d'un organe administratif comme l'administration judiciaire de l'Etat plutôt que la *Verkhovna Rada*, ainsi que la Commission le suggérait dans son avis conjoint d'octobre 2010 (voir CDL-AD(2010)026, par. 16).

4.3. Nomination de juges à des fonctions administratives

25. L'article 21 a été quelque peu modifié. Il est proposé que les présidents de tribunaux de district soient nommés pour un mandat de trois ans et non de cinq, ainsi que le prévoit la loi actuelle. Le droit de nommer et de révoquer un président appartiendrait au Conseil des juges d'Ukraine, sur la base d'une décision de la réunion des juges des juridictions concernées. C'est là une amélioration par rapport à la loi existante, qui donne compétence au Haut Conseil judiciaire pour révoquer les présidents de tribunaux sur demande du Conseil des juges de la juridiction concernée (voir l'article 32-1 de la loi sur le Haut conseil de la justice, qui doit être abrogée par le projet de loi). Toutefois, ainsi que la Commission de Venise l'a critiqué dans ses avis conjoints précédents, le projet de loi n'énumère toujours pas les conditions de révocation du président de juridiction (voir CDL-AD(2010)026, par. 19).

4.4. Les tribunaux de district

26. L'article 23, par. 2 est un bon exemple de disposition qui ne peut être comprise sans renvoi au droit procédural (qui porte sur l'autorité des juridictions de droit commun). Il semble y avoir une contradiction entre ce paragraphe et le paragraphe 4 du même article dans la mesure où les affaires administratives doivent être entendues par les tribunaux de droit commun de district et par les tribunaux administratifs de district.

4.5. Les hautes cours spécialisées

27. L'article 32, par. 4 donne compétence aux assemblées plénières de hautes cours spécialisées pour « examiner les questions visées par la présente loi ». Il conviendrait de clarifier cette disposition.

28. L'article 33, par. 1, al. 2 qui porte sur les compétences des hautes cours spécialisées prévoit que ces juridictions peuvent examiner les affaires en première instance ou en appel « dans les cas prévus par le droit procédural », mais là encore rien n'est fait pour tenter d'énoncer un principe général. Il semble que le droit procédural puisse être aussi inclusif ou restrictif que souhaité. Il conviendrait soit de supprimer, soit d'amender cette disposition.

29. Les hautes cours spécialisées sont notamment compétentes pour généraliser la jurisprudence de manière à assurer une application uniforme des principes et règles juridiques tout en se prononçant sur les affaires relevant de leur compétence (article 33, par. 5). Cette compétence devrait être interprétée en liaison avec le rôle de la Cour suprême, qui doit garantir en dernier ressort l'uniformité de la jurisprudence de l'ensemble des tribunaux.

30. L'article 37, par. 1 concerne l'assemblée plénière des hautes cours spécialisées. Il évoque le traitement des questions liées à la pratique uniforme des tribunaux dans les affaires relevant de leur compétence spécialisée et des autres questions qui leur sont rattachées par la présente loi. Une disposition analogue concernant l'assemblée plénière de la Cour suprême (article 45, par. 2, al. 3), prévoit que la Cour suprême réunie en assemblée plénière généralise la jurisprudence pour assurer l'égalité d'application des principes et règles juridiques dans l'examen des affaires. On ne sait pas bien quelles procédures sont prévues pour lui permettre d'entendre les arguments dans ces affaires. Les décisions prises pour uniformiser la pratique des tribunaux en matière de traitement de certaines affaires peuvent manifestement avoir d'importantes conséquences pour les justiciables. Il serait sans doute souhaitable de prévoir une procédure, par exemple par le recours à un *amicus curiae* ou un avocat général, qui serait chargé de repérer les questions et les options à soumettre à l'assemblée plénière afin de favoriser la décision.

31. L'article 37, par. 2, al. 3 prévoit que la haute cour spécialisée réunie en assemblée plénière se prononce sur les requêtes devant la Cour suprême concernant le dépôt d'une pétition constitutionnelle en contrôle de la constitutionnalité de certaines questions, y compris les lois et autres textes adoptés par la *Verkhovna Rada*, les mesures ou décrets pris par le Président ukrainien, ou les ordonnances du cabinet des Ministres. En vertu de l'article 39, par. 1, al. 2, la Cour suprême examine les affaires concernant l'application par le juge de la loi ou de dispositions de celle-ci au mépris de la Constitution ukrainienne. L'article 39, par. 1, al. 8 prévoit que la Cour suprême peut saisir la Cour constitutionnelle pour que celle-ci contrôle la constitutionnalité de lois ou d'autres textes légaux ou qu'elle donne une interprétation officielle de la Constitution et des lois. La combinaison de ces dispositions est source de confusion. Par ailleurs, en vertu de l'article 3, par. 2, la Cour constitutionnelle est la seule instance ayant des compétences constitutionnelles en Ukraine. Il semble y avoir une contradiction entre les dispositions de l'article 3, par. 2 et des articles 37, par. 2, al. 3, et 39, par. 1, al. 2, qui envisagent que certaines questions constitutionnelles peuvent être renvoyées par les hautes cours spécialisées devant la Cour suprême. Le texte du projet de loi ne permet pas de savoir précisément où se situe exactement la limite entre les fonctions confiées à la Cour suprême et les compétences de la Cour constitutionnelle. Cette limite découle bien sûr de la Constitution et non de l'actuel projet de loi.

4.6. La Cour suprême

32. L'une des principales critiques faites à l'actuelle loi dans les avis conjoints de la Commission de Venise est la réduction sévère des compétences de la Cour suprême. Ce point a été modifié dans le nouveau projet de loi. La Cour suprême a retrouvé certaines de ses

compétences antérieures. En effet, selon le projet, la Cour suprême pourra réexaminer les affaires en cas d'application inégale par les tribunaux de la même règle de droit dans des rapports juridiques analogues, qui sont actuellement limitées aux règles de droit positif et qui concernent donc aussi les règles de droit procédural ; la Cour reçoit une nouvelle compétence, celle de réexaminer les affaires où une loi est censée avoir été appliquée au mépris de la Constitution. Désormais, la Cour suprême pourrait trancher aussi les conflits de compétences entre les divers ordres de juridiction. Enfin, dans le projet, la Cour suprême a compétence pour assurer l'égale application des règles et principes juridiques (article 39, par. 1, al. 1, 2, 4 et 10).

33. Toutefois, dans la mesure où la Cour suprême n'a pas retrouvé sa compétence générale de cour de cassation, son rôle n'a pas été pleinement réaffirmé. Les rapports entre la Cour suprême et les hautes cours spécialisées restent un sujet de préoccupation, avant tout au regard des articles 33, par. 5 et 39, par. 10. Il faudrait clarifier la différence entre le rôle « d'assurer une application uniforme », confié aux hautes cours spécialisées et la compétence « d'assurer une application égale » de la Cour suprême. L'avis de la Commission de Venise à cet égard reste valable (CDL-AD(2010)003, par. 20 et ss).

34. Les articles 39 et 41 prévoient un certain nombre d'autres exemples de dispositions qui sont vides de sens en l'absence de renvoi au droit procédural. Il en va de même pour la volonté de définir des principes concernant la compétence de la Cour suprême en laissant au droit procédural le soin d'en préciser les détails.

35. Le nombre de juges de la Cour suprême est porté de vingt à quarante, soit dix juges pour chaque section spécialisée (administrative, civile, commerciale et pénale). Il convient de saluer cet accroissement, qui reflète l'évolution des compétences de la Cour suprême.

36. En vertu de l'article 40, par. 2, la Cour suprême siège en assemblée plénière pour examiner les questions spécifiées dans la Constitution ou dans le projet de loi lui-même. L'article 40, par. 3 prévoit les cas où la Cour suprême siège en collège de juges relevant d'un ordre de juridiction spécifique. Cette disposition donne l'impression que la Cour suprême peut siéger en formations « mixtes » pour se prononcer sur l'ensemble des autres questions, bien que les modifications des codes de procédure semblent prévoir que la Cour suprême peut se prononcer sur une question uniquement quand les deux tiers de ses membres sont présents. Ce point demande à être clarifié pour plus de cohérence. Dans ses anciens avis conjoints, la Commission a évoqué ces problèmes et le peu d'utilité que la Cour suprême se prononce en général en assemblée plénière sur les affaires qui lui sont soumises (CDL-AD(2010)026, par. 26).

5. Statut des juges professionnels, des assesseurs populaires et des jurés (partie III, articles 47 à 61)

37. En vertu de l'article 47, par. 5, le juge n'a pas à fournir d'explications sur le fond des affaires qu'il examine. Quand il rend une décision motivée, il donne des explications sur les faits de la cause. C'est pourquoi il conviendrait de compléter cette disposition par une expression telle que « sinon lorsqu'il prononce la décision de justice ».

38. Il convient de noter en général qu'un raisonnement cohérent est l'essence même du travail de tout juge. Celui-ci ne doit pas seulement trancher entre différentes solutions ou arbitrer, mais il doit mener un raisonnement rigoureux pour parvenir à la solution qu'il retient. Il ne suffit pas de citer des dispositions législatives avant d'en venir à une décision. Le juge doit associer de façon cohérente la loi et les faits de la cause et avancer des arguments clairs pour montrer pourquoi une affaire a été tranchée de telle ou telle manière. Le défaut de procéder ainsi est manifestement une violation du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

39. L'article 48 régit l'immunité judiciaire. Là encore, la Commission de Venise a déjà critiqué ces dispositions très fermes sur l'immunité des magistrats. Toutefois, elles découlent de la Constitution, qui devrait être amendée à cet égard.

40. L'article 53 porte sur les critères d'incompatibilité et interdit aux juges de s'adonner à d'autres activités à l'exception de l'enseignement, de la recherche et d'activités créatrices en dehors de leurs heures de travail. Cette disposition est rédigée de façon très restrictive. Ainsi, il n'y a pas d'exception prévue pour la participation à des organes intergouvernementaux, à des commissions d'enquête internes ou, par exemple, à des groupes de travail qui pourraient être créés pour formuler des recommandations. Il n'est pas sûr, par exemple, qu'un juge ukrainien puisse être membre de la Commission de Venise. **Il conviendrait d'indiquer expressément que les juges peuvent être membres d'associations nationales et internationales de juges, chargées de la défense de la magistrature au sein de la société.**

41. Le libellé du serment judiciaire indiqué à l'article 55 est très large et pourrait conduire à ordonner des sanctions non sélectives de juges ou permettre de révoquer ceux dont les décisions déplaisent, bien que l'article 116, par. 1, limite dans une certaine mesure ce risque (de révocation). Les règles, contenues dans le serment auxquelles les juges doivent se tenir sont plutôt vagues. Elles devraient être restreintes et rattachées à des principes bien définis, à la Constitution et à la loi.

42. Les articles 57 à 62 concernent les assesseurs populaires et les jurés. Ils n'indiquent nulle part dans quelles circonstances les tribunaux doivent siéger en présence d'assesseurs ou de jurés. Là encore il aurait convenu de s'efforcer d'énoncer des principes généraux. La question toute entière est renvoyée au droit procédural. Le texte ne permet pas de savoir clairement comment les assesseurs populaires sont sélectionnés. Comment devient-on assesseur ? Doit-on se porter candidat pour cette fonction ? Faut-il passer une interview ? Ou bien les assesseurs sont-ils choisis de façon aléatoire ? Combien de personnes doivent être assesseurs ? Quelles qualifications sont requises ? Il semblerait bien que puisque les assesseurs siègent aux côtés de juges professionnels en qualité de magistrats, ils exercent en quelque sorte une fonction plus influente que les jurés et il semblerait qu'ils doivent former davantage un groupe élitiste que les jurés, qui sont en principe choisis au hasard au sein de la population toute entière. Toutefois, aucun de ces points n'est clair. Certes, l'article 58, par. 4, énumère une liste de questions qui interdisent à une personne de devenir assesseur ou juré, mais on ne sait pas très bien si les personnes qui ne sont pas empêchées de cette manière figurent sur la liste. De plus, il est difficile de savoir quel est le rôle de l'assesseur quand il siège en qualité de membre d'un collège judiciaire avec un juge, de déterminer si le rôle d'assesseur doit être limité à l'évaluation de faits ou s'il joue aussi un rôle pour dire le droit bien qu'il ne soit pas en principe un juriste.

43. L'article 59 prévoit qu'un tribunal ne fait appel ni aux assesseurs populaires ni aux jurés pour une affaire donnée plus d'une fois par an. Ce qui est vraisemblablement entendu ici, c'est qu'aucun juré ou assesseur ne peut être convoqué plus d'une fois par an. Il s'agit sans doute d'une difficulté de traduction en anglais.

44. L'article 62 envisage que les assesseurs populaires et les jurés soient indemnisés pour la période pendant laquelle ils exercent leurs fonctions. C'est là une disposition à saluer en principe, mais en pratique cela peut empêcher de faire appel aux jurés à grande échelle. Cette disposition pourrait coûter fort cher si les jurys sont d'un usage courant.

6. Procédure de désignation d'un juge professionnel de tribunal de droit commun (partie IV, articles 62 à 79)

45. Ces articles portent sur les conditions juridiques que doivent satisfaire les candidats à la fonction de juge, la procédure à suivre pour ce faire, le rôle de la Commission d'habilitation des juges pour les nominations et la procédure d'élection à la fonction de juge à titre permanent.

Leur libellé constitue une amélioration notable des textes précédents et définit très clairement les critères de nomination et, hormis la participation continue de la *Verkhovna Rada* et du Président aux nominations, ils prévoient une procédure plus transparente et plus claire que la loi actuelle.

46. Selon le mécanisme déterminé à l'article 62, par. 1, concernant les conditions que les candidats à la fonction de juges doivent satisfaire, les juges nouvellement nommés doivent avoir atteint 25 ans, avoir achevé des études supérieures, avoir exercé une fonction juridique pendant trois ans au moins, habiter en Ukraine depuis dix ans et maîtriser la langue d'Etat. Toutes ces conditions semblent parfaitement raisonnables. Il semblerait que la disposition de l'article 62, par. 1, ne concerne que la nomination initiale dans un tribunal de district, étant donné avant tout la décision de la Cour constitutionnelle du 5 avril 2011 sur la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la loi n°2453-VI (n° 3-rp/2011). L'article 62, par. 2 à 4, prévoit alors que le juge de cour d'appel doit avoir exercé pendant cinq ans la fonction de juge au sein d'un tribunal de district, et qu'un juge de haute cour spécialisée doit avoir été pendant cinq ans au moins juge de cour d'appel et enfin qu'un juge de Cour suprême doit avoir une ancienneté de cinq ans dans une haute cour spécialisée. Le système suppose donc une évolution de carrière ordonnée en suivant les quatre degrés de juridiction avant de devenir juge de Cour suprême, soit une ancienneté de quinze ans minimum. Cette exigence ne s'applique qu'à une personne qui a toujours été promue dès qu'elle avait travaillé pendant cinq ans à un niveau donné. Ce système pourrait être d'une rigidité quelque peu excessive, si bien qu'une plus grande souplesse pourrait être envisagée.

47. L'article 67 concerne le contrôle de l'intégrité des candidats (voir aussi l'article 64, par. 1, al. 6-7). Les organisations et les particuliers peuvent communiquer des informations sur l'intégrité d'un candidat à la Commission d'habilitation des juges, mais désormais, le projet prévoit expressément que le candidat à la fonction de juge peut avoir accès à ces informations, donner des explications et contester ou nier des renseignements. Cela représente une amélioration des textes antérieurs, car la Convention de Venise a déjà souligné que : « *porter les résultats du travail judiciaire d'un candidat à un poste de juge à la connaissance du grand public, incluant ainsi des personnes qui ont fait l'objet de décisions défavorables, constitue une menace pour l'indépendance du candidat à un poste de juge et un risque réel de politisation* » (CDL-AD(2010)026, para.60). « *Cette disposition très contestable n'est en rien compensée par le fait que le candidat a le droit d'accéder aux informations reçues par la Haute Commission des qualifications et de les commenter, bien que ce droit soit en lui-même une bonne chose* » (CDL-AD(2010)026, para. 61).

48. La Commission d'habilitation des juges doit organiser un concours et retenir les candidats en fonction de leur classement. Lorsque les candidats sont à égalité, celui qui a le plus d'ancienneté a l'avantage. La Commission adresse alors au Haut Conseil judiciaire des recommandations de nomination. En vertu de la loi actuelle, le Haut Conseil judiciaire peut ignorer les recommandations. Selon le nouveau projet de loi, son pouvoir se limiterait à veiller à ce que la Commission d'habilitation ait bien suivi la procédure et, une fois ce contrôle effectué, à adresser au Président ukrainien une proposition de nomination des candidats à la fonction de juge (article 70, par. 6). **Il serait préférable de préciser si le Président joue le rôle purement formel de procéder aux nominations ou s'il dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière.**

49. Le juge est nommé pour une période initiale de cinq ans. **La Commission de Venise est d'avis que c'est là une période probatoire trop longue.** Le projet ne s'est pas intéressé à la question. Le problème de fond principal critiqué par la Commission de Venise subsiste : il y a deux catégories de juges, ceux qui sont nommés à titre provisoire et ceux qui sont nommés à vie. Dans l'avis conjoint d'octobre 2010, la Commission de Venise a recommandé d'éliminer ou du moins de réduire par exemple à deux ans maximum la période d'essai de cinq ans établie à l'article 126 de la Constitution. « *La Constitution devrait par conséquent être modifiée à cet égard* » (CDL-AD(2010)026, par. 44). Pendant qu'ils occupent leur premier poste à titre

probatoire, les juges ont moins d'indépendance face aux pouvoirs politique, exécutif et législatif. Il convient de veiller à ce que les juges nommés à ces fonctions temporaires ne puissent être amenés à traiter les grandes affaires qui ont des incidences politiques.

50. S'il souhaite être nommé à un poste permanent, le juge doit le demander au moins trois mois avant l'expiration de son contrat. La Commission d'habilitation des juges formule alors une recommandation sur la nomination de celui-ci à titre permanent. L'article 76 comporte une nouvelle disposition essentielle selon laquelle le non-respect par le candidat des articles 53 à 55 et 62 est le seul motif permettant de refuser de recommander la nomination d'un candidat à un poste à vie. C'est là une disposition à saluer.

51. La possibilité de saisir le Haut Conseil judiciaire pour contester la décision de la Commission d'habilitation des juges est supprimée. Toutefois, un candidat qui n'est pas retenu peut faire appel devant la Haute Cour administrative (selon le projet d'article 171-1 du Code de procédure administrative), qui doit réaliser à un véritable examen judiciaire.

52. Malheureusement, la nomination d'un candidat à un poste à vie est alors soumise pour décision à la *Verkhovna Rada* (article 78). La Commission de Venise a critiqué ce point dans ses avis, bien qu'il s'inscrive dans un cadre constitutionnel. Le problème c'est que la *Verkhovna Rada* semble pouvoir refuser de nommer quelqu'un sans qu'elle doive justifier ou motiver sa décision.

53. Le nouvel article 79, qui concerne la mutation d'un juge nommé à vie à un autre tribunal, est à saluer, dans la mesure où la *Verkhovna Rada* ne participe plus au processus et où les promotions sont accordées par la Commission d'habilitation des juges sur la base du classement et d'un examen de qualification.

7. Garantie d'un niveau de qualifications appropriées des juges (partie V, articles 80 à 91)

54. En vertu de l'article 82, la composition de la Commission d'habilitation des juges est modifiée. Celle-ci ne comprend plus de représentant du Ministre de la Justice et selon la nouvelle disposition, sept des onze membres sont des juges désignés par le Congrès des juges contre six auparavant. **Il convient de saluer l'élimination du représentant du Ministre de la Justice de cet organe important.** L'article 83 prévoit l'élection des sept juges de la Commission par le Congrès des juges. Malheureusement, la disposition précise que les juges sont désignés par le biais d'un vote public ou à bulletins secrets. Il serait préférable que cette disposition prévoit un vote secret. Aucune procédure de nomination n'était définie. On ne sait pas bien combien de personnes sont requises pour désigner un membre de la Commission d'habilitation des juges. De même, à l'article 85, la Commission d'habilitation des juges doit élire le Chef de la Commission, son adjoint et le Secrétaire par un "vote public ou secret". Là encore, il serait préférable de préciser que le vote doit être à bulletins secrets.

8. Responsabilité disciplinaire des juges (partie VI, articles 92 à 110)

55. **Ce chapitre a été réécrit quasiment en totalité. Il offre maintenant de bonnes garanties pour l'équité des procédures disciplinaires visant les juges.** Les motifs de mesures disciplinaires contre les juges (article 92) comprennent maintenant deux nouvelles dispositions, l'exploitation du statut de magistrat pour en tirer un avantage matériel illégal et les dépenses effectuées par le juge ou sa famille qui dépassent les revenus de celui-ci. Ce sont là des améliorations notables des dispositions. L'article 94 prévoit deux procédures différentes pour entamer la mise en cause d'un juge. D'abord, toute personne qui a connaissance d'une violation par le juge d'une exigence dont sont assortis son statut ou ses responsabilités officielles, ou d'une violation de son serment professionnel peut porter plainte. De plus, un membre de l'organe disciplinaire peut entamer une action disciplinaire à partir d'informations

publiées dans les médias. Le texte manque de clarté, car ces deux procédures sont traitées dans le texte comme si c'était les mêmes malgré certaines différences.

56. La procédure d'acceptation de la plainte et de vérification est énoncée à l'article 95. Elle est beaucoup plus détaillée que dans la loi existante. Des dispositions claires prévoient que le requérant doit être informé de la décision de classer la plainte ou de la renvoyer devant le Haut conseil de la justice. Cet organe a des pouvoirs d'enquête très étendus. Une fois qu'un rapport a été rédigé par un inspecteur, un collège de trois membres de l'organe disciplinaire décide d'ouvrir l'affaire ou de la classer (article 96). Si l'affaire est entamée, le requérant et le juge sont invités à une audience et leurs représentants, les témoins et autres parties intéressées peuvent y participer si nécessaire (article 97).

57. L'article 99 établit une liste de cinq sanctions possibles. Cette liste permet de respecter le principe de proportionnalité. Les sanctions frappant les atteintes à la discipline comprennent l'avertissement, la réprimande, la réprimande stricte, la mise à pied et, au cas où il est estimé que le serment judiciaire a été violé, l'ouverture d'une procédure de révocation. Il peut être fait recours contre la décision devant le Haut conseil de la justice. L'article 100 ne permet pas vraiment de savoir si le recours est une demande globale, y compris sur des motifs de fond ou sur des questions de procédure, mais il ressort de l'article 116 qu'un recours global est envisagé, puisque le Haut conseil de la justice peut vérifier sur demande du juge mis en cause, les faits qui sont à l'origine de l'imposition de la sanction disciplinaire. La recommandation, formulée par la Commission de Venise dans son avis conjoint précédent, selon laquelle la loi devrait préciser clairement les rapports et les différences entre les recours devant le Haut conseil de la justice et la Haute cour administrative (voir CDL-AD(2010)026), par. 77) reste valable.

58. Selon le projet, une nouvelle instance baptisée « Commission disciplinaire des juges » doit être créée (auparavant, la Haute commission d'habilitation exerçait le rôle d'instance disciplinaire pour les juges des tribunaux de district et des cours d'appel). Il semble préférable de séparer ces deux fonctions, ainsi que cela est proposé maintenant. La Commission disciplinaire comprend onze membres, dont sept sont nommés par la Conférence des juges, deux, par les établissements d'enseignement supérieur de droit, un par le Médiateur de la *Verkhovna Rada* et un par la *Verkhovna Rada*. Celle-ci ne peut toutefois désigner l'un de ses membres, ni un membre du gouvernement (article 104, par. 6). Il serait préférable que la liste de personnes exclues de cette Commission comprennent aussi les procureurs.

59. L'article 104, par. 1 prévoit à tort que le Congrès des juges élit six membres alors qu'il devrait en désigner sept. Aucune procédure n'est définie pour ce faire. L'article 104, par. 5 indique à tort le Président de l'administration judiciaire de l'Etat, car celui-ci ne désigne pas de membre de la Commission disciplinaire. Cette erreur a sans doute été commise en copiant la disposition correspondante concernant la Haute commission d'habilitation, qui lui ressemble.

60. En général, la commission disciplinaire se réunit en audiences publiques (article 106, par. 4). Il convient de s'en féliciter. Toutefois, elle peut toujours le faire à huis clos quand elle examine des secrets d'Etat protégés par la loi. Il peut y avoir d'autres motifs valables pour tenir des audiences à huis clos, par exemple quand la vie privée d'un tiers serait divulguée au cours de la procédure disciplinaire (voir l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme). Il est recommandé d'ajouter au moins la protection de la vie privée parmi les motifs permettant de déclarer l'huis clos.

9. Révocation d'un juge (partie VII, articles 111 à 124)

61. La révocation d'un juge doit toujours être décidée par le Président ukrainien ou la *Verkhovna Rada*. C'est là une disposition que la Commission a critiquée auparavant, mais elle est d'origine constitutionnelle (article 126, par. 5) et devrait être modifiée. Malheureusement, tant qu'elle subsistera, la question risquera d'être politisée.

62. Un certain nombre de dispositions portent sur des questions banales comme la cessation de fonction d'un juge à l'expiration de son mandat, quand il n'a pas demandé de poste à vie, ou la cessation de fonction lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, qu'il est en mauvaise santé ou qu'il est décédé.

63. L'article 116 est une disposition critique, car il prévoit la révocation d'un juge pour violation de son serment professionnel. Toute violation du serment ne constitue pas un motif de révocation : en vertu de l'article 116, par. 1, une telle violation peut uniquement conduire à une révocation si la violation est de nature à empêcher l'intéressé de continuer à exercer les fonctions de juge professionnel. Cette condition est à saluer, car elle devrait exclure les révocations pour des raisons mineures, fondées sur une interprétation arbitraire du texte du serment (voir l'article 55). L'article 116, par. 3 prévoit de plus que la décision de demander la révocation d'un juge et celle selon laquelle la violation du serment ne l'empêche pas rester en fonction doivent être prises à la majorité des deux tiers. **Ce que le texte entend par là, c'est sans doute que la décision de révocation doit être adoptée à la majorité des deux tiers, tandis qu'il n'est pas nécessaire qu'une décision de ne pas demander la révocation soit aussi prise à la majorité des deux tiers, sinon cela pourrait conduire à un blocage.**

64. La décision du Haut Conseil judiciaire doit comprendre un énoncé des faits et des motifs justifiant l'avis selon lequel le serment a été violé (article 116, par. 4). Le Haut conseil soumet alors sa proposition de révocation au Président ou à la *Verkhovna Rada* selon le cas (article 116, par. 5). En vertu de l'article 116, par. 6, le Président ukrainien prend un décret de révocation sur la base de la proposition du Haut conseil en faisant obligatoirement référence à celle-ci. L'article 116, par. 7 prévoit que la *Verkhovna Rada* adopte une résolution de révocation fondée sur la proposition en faisant obligation référence à celle-ci. Il ressort, semble-t-il, de ce libellé que le Président et la *Verkhovna Rada* n'ont pas de marge d'appréciation dans ce domaine.

65. L'article 116, par. 8 traite de la situation où le Haut conseil de la justice ne fait pas sien l'avis de la Commission disciplinaires des juges. Il renvoie alors la question à l'instance disciplinaire pour que celle-ci choisisse une autre sanction disciplinaire. Toutefois, cette disposition précise que si la Commission disciplinaire des juges réaffirme alors son avis, le Haut conseil de la justice doit présenter une proposition de révocation du juge. Cela semble pour le moins singulier, car l'instance contre laquelle un recours a été déposé peut alors faire fi de la décision de l'instance de recours. En tant que telle, cette disposition est mal adaptée au système prévu par le projet de loi et devrait être supprimée.

66. L'article 117 traite de la révocation d'un juge lorsqu'une décision de justice contre lui acquiert force de chose jugée. Il reprend là encore une disposition constitutionnelle (l'article 128.5, par. 6, de la Constitution). Il paraîtrait plutôt sévère qu'un juge puisse être révoqué, même pour une infraction mineure (par exemple s'il est coupable d'une infraction mineure au Code de la route). En effet, l'article 145, qui concerne les pensions des juges retraités, semble suggérer qu'un juge retraité pourrait perdre sa pension si une condamnation le visant acquiert force de chose jugée. Cette disposition semble très sévère sauf si le terme « condamnation » ne porte que sur les infractions pénales graves en droit ukrainien.

67. L'article 122, par. 5, concerne la situation où la décision de révocation d'un juge nommé à vie n'est pas soutenue par la majorité de la *Verkhovna Rada*. Il prévoit qu'il faut revoter. La *Verkhovna Rada* pourrait, semble-t-il, continuer de refuser indéfiniment d'approuver la révocation et la résolution lui serait soumise pendant une durée indéfinie, mais la disposition ne contribue pas à régler le problème.

10. Autonomie judiciaire (partie VIII, articles 125 à 134)

68. Dans ses avis conjoints précédents, la Commission avait critiqué la structure trop élaborée d'autonomie judiciaire. La nouvelle proposition est plus simple que la loi actuelle. Il y a maintenant trois institutions assurant l'autonomie, les réunions de juges, le Congrès des juges d'Ukraine, qui a lieu tous les deux ans, et le Conseil des juges d'Ukraine, qui exerce certaines fonctions entre deux congrès. Le Congrès exerce des fonctions capitales, y compris l'élection de la Cour constitutionnelle et la désignation des membres de la Commission d'habilitation des juges et de la Commission disciplinaire des juges. Il comprend 360 juges, élus par leurs pairs aux différents degrés du système judiciaire. 200 d'entre eux proviennent des tribunaux de district, 120, des cours d'appel, 30, des hautes cours spécialisées et dix, de la Cour suprême.

69. Ces dispositions semblent appropriées en général. Les assemblées de juges de tribunaux de district et de cours d'appel, visées à l'article 127, par. 5, al. 1, peuvent apparemment examiner les résultats des différents juges et prendre des décisions sur ces questions, qui sont contraignantes pour les juges. Cela ne semble pas être une disposition appropriée. L'indépendance judiciaire suppose que les juges ne puissent faire l'objet de pressions de leurs pairs dans le contexte d'affaires données. L'article 127, par. 5, al. 2, prévoit aussi que les assemblées de juges de la Cour suprême et des hautes cours spécialisées ont les mêmes compétences. Il conviendrait de supprimer cette phrase ou au moins de la clarifier pour bien faire comprendre qu'aucune pression ne peut être exercée sur un juge dans le cadre d'une affaire particulière.

70. En ce qui concerne l'article 130, en vertu duquel un certain nombre de personnes doivent être présentes au Congrès des juges (y compris le Président ukrainien, le Président de la *Verkhovna Rada* et le Ministre de la Justice), on ne sait pas bien pourquoi des responsables politiques devraient assister à ces réunions. Leur présence pourrait fort bien conduire à ce que des pressions politiques soient exercées. Bien qu'il soit précisé que les personnes invitées peuvent ne pas participer aux votes, il est difficile de comprendre pourquoi leur présence est tant soit peu nécessaire.

71. Le projet d'article 131 prévoit un nouveau système d'élection des délégués au Congrès des juges. La Commission de Venise a recommandé précédemment une représentation proportionnelle des divers ordres de juridiction (CDL-AD(2010)026, par. 96). Il en va de même pour la représentation sur la base des assemblées de juges.

11. Conditions de travail des juges professionnels (partie IX, articles 135 à 141)

72. On ne peut formuler qu'une observation mineure sur ce point : En effet, l'article 135, par. 8 semble pour le moins étrange, dans la mesure où les juges touchent des primes mensuelles si leur travail les amène à avoir accès à des secrets d'Etat. C'est là une disposition plutôt extraordinaire. Le texte ne permet guère de savoir si les juges ont souvent accès à des secrets d'Etat et dans quelles circonstances et si cela implique qu'ils disposent d'informations qui ne sont pas librement accessibles aux parties. Pour accroître leur revenus, les juges pourraient être intéressés par les affaires concernant des secrets d'Etat. De telles primes sont peu appropriées.

12. Statut des juges retraités (partie X, articles 142 à 145)

73. La seule observation concerne la possibilité pour un ancien juge de perdre sa pension s'il est condamné pour une infraction (voir plus haut).

13. Organisation du fonctionnement des tribunaux (partie XI, articles 146 à 159)

74. Cette partie prévoit une administration judiciaire de l'Etat, qui doit assurer le bon fonctionnement des tribunaux et qui dispose de pouvoirs étendus en matière budgétaire. Il semble bien que les dispositions permettant de contrôler cet organe et de lui faire rendre des comptes aux juges soient peu contraignantes. La disposition sur l'établissement de bilans figure à l'article 151 en vertu duquel l'administration fait rapport au Congrès des juges. Celui-ci ne se réunit qu'une fois tous les deux ans et ne peut assurer un contrôle au jour le jour de l'administration. La désignation du responsable de l'administration relève du Conseil des juges d'Ukraine, organe de 37 juges élus, qui sont responsables de diverses questions entre les congrès. Il semblerait bien plus efficace d'assurer une surveillance judiciaire en exigeant que l'administration rende des comptes non pas au Conseil des juges, mais plutôt aux présidents des tribunaux des différents degrés de juridiction (comparer les articles 153, par. 4, al. 5 à 9, et 154, par. 3, al. 1, 2, 4 et 5), car le Conseil des juges n'est pas un organe exerçant des fonctions exécutives liées aux tribunaux, mais c'est pour l'essentiel un organe représentatif des juges. Selon les propositions telles qu'elles sont rédigées, il semble bien que le responsable de l'Administration ne subisse guère de contrôle effectif de la part du système judiciaire.

75. L'article 152, par. 1, al. 5, prévoit que l'administration judiciaire de l'Etat, les hautes cours spécialisées et la Cour suprême surveillent l'état de la gestion des affaires au sein des tribunaux de district et des cours d'appels. Du point de vue de l'indépendance judiciaire, il ne serait pas acceptable qu'un organe de nature administrative puisse contrôler la gestion des affaires des juridictions inférieures. Il est donc recommandé de modifier le libellé.

76. Concernant les articles 153, par. 4 et 154, par. 3 sur les compétences du Chef de l'administration judiciaire de l'Etat et les services territoriaux de cette dernière, les auteurs du projet se sont efforcés de répondre aux critiques précédentes et d'éviter des atteintes éventuelles à l'indépendance judiciaire par le biais de la disposition selon laquelle ces compétences sont exercées à la demande du président du tribunal, en consultation avec celui-ci ou (exceptionnellement) avec l'accord de celui-ci. Toutefois, il vaudrait mieux que l'organisation interne des tribunaux soit placée sous la seule responsabilité de ceux-ci.

Conclusion

77. Le projet de texte soumis comprend des améliorations importantes par comparaison avec la loi actuelle, en particulier pour ce qui est du renforcement de l'indépendance judiciaire dans un certain nombre de domaines, la restauration d'un certain nombre de compétences importantes de la Cour suprême et l'organisation des procédures disciplinaires. Il convient de saluer le transfert au judiciaire du contrôle de l'administration judiciaire de l'Etat, de même que le contrôle judiciaire de la formation des juges.

78. Toutefois, il subsiste des problèmes fondamentaux dans le système envisagé pour la nomination et la révocation des juges, bien qu'il ait été amélioré. En particulier, le rôle de la *Verkhovna Rada* est très contestable, de même que l'existence des juges nommés à titre provisoire et le rôle du Président dans la création et la suppression de juridictions.

79. La Commission de Venise est consciente que les points les plus controversés du projet de loi découlent de la Constitution. C'est pourquoi, ainsi que les avis conjoints précédents l'ont souligné, il faudrait amender celle-ci notamment sur les points suivants : 1) le rôle joué en particulier par la *Verkhovna Rada* dans la nomination et la révocation des juges, qui devrait être exclu ; 2) la composition du Haut conseil de la justice, où la majorité ou au moins un nombre important de membres devraient être élus par leurs pairs et où le pluralisme de la composition des membres qui ne font pas partie du judiciaire devrait être garanti ; et 3) l'immunité des juges, qui devrait être levée non pas par la *Verkhovna Rada*, mais par une autorité judiciaire véritablement indépendante.

80. La Commission de Venise salue et encourage l'intention des autorités ukrainiennes de prendre d'autres mesures pour améliorer la législation sur le statut des juges et sur le judiciaire. Elle est disposée à les aider à cet égard. Les projets de modifications qui sont actuellement examinés sont une avancée qu'il conviendrait de poursuivre.

81. La Direction de la justice et de la dignité humaine est disposée à continuer d'assister les autorités ukrainiennes pour améliorer la législation sur le judiciaire et le statut des juges.