



Strasbourg, 9 octobre 2020

CDL-AD(2020)022

Avis n° 999 / 2020

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

UKRAINE

**AVIS CONJOINT
DE LA COMMISSION DE VENISE
ET LA DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME
ET ETAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

SUR

**PROJETS D'AMENDEMENTS A LA LOI "SUR LE STATUT DES
JUGES" ET A CERTAINES LOIS SUR LES ACTIVITES DE LA COUR
SUPREME ET DES AUTORITES JUDICIAIRES
(PROJET DE LOI N° 3711)**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 124^e session plénière en ligne
(8-9 octobre 2020)**

sur la base des commentaires de

**M. Nicolae Eșanu (Membre suppléant, République de Moldavie)
M. Martin Kuijer (Membre suppléant, Pays-Bas)
Mme Hanna Suchocka (Présidente honoraire)
M. Gerhard Reissner (Expert, Conseil de l'Europe-DGI, ancien
Président du Conseil consultatif des juges européens)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Remarques générales	3
B.	Conséquences de la loi n° 193-IX et des deux décisions de la Cour constitutionnelle.....	4
C.	Contexte plus large - contexte des réformes structurelles.....	6
D.	L'axe des réformes - des lois séparées ou une loi unique.....	7
III.	Projet de loi n° 3711 - Proposition du Président de l'Ukraine	7
A.	Champ d'application	7
B.	Processus législatif.....	8
C.	Principes clés de la gouvernance judiciaire - stabilité, cohérence et uniformité du cadre juridique	8
D.	Relance de la CSQJ dans le cadre du projet de loi 3711 et formation d'un comité de la compétition.....	9
1.	Comité de la compétition	9
2.	Conditions pour devenir membre de la CSQJ.....	11
3.	Fin du mandat des membres du CSQJ.....	11
E.	Compétences supplémentaires attribuées au CSJ	11
F.	Cour suprême (et sélection de ses juges).....	12
1.	Taille de la Cour suprême	12
2.	Intégration des juges de la Cour suprême d'Ukraine dans la Cour suprême.....	13
G.	La discipline des juges	13
IV.	Une réforme plus large du système judiciaire	14
V.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre du 7 août 2020, adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Marija Pejčinović Burić, le Président de la Verkhovna Rada, le Parlement ukrainien, M. Dmytro Razumkov, a demandé un avis de la Commission de Venise sur "les projets d'amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires" (projet de loi n° 3711, CDL-REF(2020)061). Selon la demande, le projet de loi vise à mettre la législation de l'Ukraine *"en conformité avec les décisions de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine du 18 février 2020 n° 2-p/2020 et du 11 mars 2020 n° 4-p/2020, ainsi qu'à améliorer les procédures de formation et de fonctionnement des organes de gouvernance judiciaire"*.

2. M. Eşanu, M. Kuijjer, M. Reissner et Mme Suchocka ont été les rapporteurs pour cet avis conjoint.

3. En raison de la crise COVID-19, les rapporteurs n'ont pas pu se rendre à Kiev. Au lieu de cela, assistés par Mme Grundmann et M. Dürr du Secrétariat, ils ont tenu une série de réunions vidéo entre le 9 et le 14 septembre 2020 avec des représentants de la commission parlementaire des politiques juridiques, des députés de la majorité et de l'opposition, du Conseil supérieur de la justice, de la Cour suprême, du ministère de la justice, du cabinet du Président de l'Ukraine, du barreau, des organisations internationales et de la communauté diplomatique, ainsi qu'avec la société civile. La Commission de Venise est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev pour l'excellente organisation de ces réunions virtuelles.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi, fournie par les autorités ukrainiennes, ainsi que de traductions non officielles des versions consolidées de la loi sur l'organisation des tribunaux et le statut des juges (CDL-REF(2020)068, ci-après, "LOTSJ") et de la loi sur le Haut Conseil de la Justice (CDL-REF(2020)067, ci-après, "LCSJ"). Les traductions peuvent ne pas toujours refléter fidèlement la version originale sur tous les points, c'est pourquoi certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction. Il peut y avoir un problème avec une traduction des textes non sexiste.

5. Cet avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles tenues. Il a été soumis à la procédure écrite en remplacement des sous-commissions. Après un échange de vues avec M. Ruslan Stefanchuk, Premier Vice-président de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine et M. Andrii Kostin, président de la Commission sur la politique juridique de Verkhovna Rada, il a été adopté par la Commission lors de sa 124^e session plénière en ligne.

II. Contexte

A. Remarques générales

6. La Commission de Venise participe depuis longtemps au processus de réforme du système judiciaire en Ukraine et a préparé de nombreux avis sur cette question depuis 1997. Le système judiciaire ukrainien a subi de nombreux changements au cours des dernières années. Après les élections présidentielles, le nouveau pouvoir politique a souvent été à l'origine de nouvelles modifications du système judiciaire. En l'absence d'une approche globale, divers textes législatifs ont été adoptés qui n'avaient pas le caractère d'une réforme globale.

7. Ces problèmes sont - au moins en partie - le résultat d'un mauvais processus législatif : une pléthore de projets de loi traitant d'aspects spécifiques, souvent de manière précipitée, une approche fragmentée / l'absence d'une approche holistique, l'absence d'évaluations d'impact appropriées avant que d'autres changements ne soient proposés et un manque de clarté. En

conséquence logique, certaines lois sont ensuite jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle et l'ensemble du processus doit être relancé.

8. Un autre problème est la mauvaise application des lois une fois qu'elles sont adoptées, peut-être en raison d'un problème persistant de corruption et d'un manque d'intégrité dans certaines parties du système judiciaire. Toutefois, les réformes institutionnelles ne peuvent pas être la réponse aux problèmes qui sont apparus en raison du comportement personnel de certains des membres de ces institutions.

B. Conséquences de la loi n° 193-IX et des deux décisions de la Cour constitutionnelle

9. La Commission est consciente de l'urgence extraordinaire de la situation. Au cours des réunions virtuelles, un interlocuteur a décrit la situation comme une "crise profonde", tandis que plusieurs autres ont déclaré que le pays était "à la croisée des chemins" et que la réforme judiciaire était la plus cruciale de toutes en Ukraine. L'enjeu pour le pays est plus que les milliards d'euros de soutien financier.

10. Un grave problème auquel est actuellement confronté le système judiciaire ukrainien est l'énorme quantité de postes vacants dans la magistrature, liés au non-fonctionnement de la Commission de haute qualification des juges (ci-après "CSQJ"). En outre, il y a la question de l'alignement de la Cour suprême (voir ci-dessous).

11. En ce qui concerne les vacances judiciaires, il semble qu'un grand nombre de candidats aient déjà été évalués par l'ancien CSQJ mais que leurs dossiers n'ont pas pu être clôturés car le CSQJ a été dissous avec effet immédiat le 7 novembre 2019.

12. Le projet de loi n° 3711, qui a été soumis au Parlement par le Président de l'Ukraine le 22 juin 2020 et qui fait l'objet du présent avis conjoint, doit être considéré à la lumière de

1. La loi n° 193-IX, adoptée par la *Verkhovna Rada* le 16 octobre 2019 (CDL-REF(2019)039), qui a apporté de nombreuses modifications au système de gouvernance judiciaire et a réduit de moitié la Cour suprême ;
2. la décision n° 2-p/2020 de la Cour constitutionnelle du 18 février 2020, qui concerne l'alignement de la Cour suprême depuis la réforme précédente de 2016, et
3. la décision n° 4-p/2020 de la Cour constitutionnelle du 11 mars 2020, qui a annulé en grande partie la loi n°193-IX.

13. A la demande de la Commission de suivi de l'APCE, la Commission de Venise a adopté en décembre 2019 l'avis CDL-AD(2019)027 (ci-après, "l'avis de 2019") sur la loi n° 193-IX. Les principales recommandations de cet avis étaient les suivantes :

1. La réforme devrait porter principalement sur les tribunaux de première et de deuxième instance. Avec l'entrée en vigueur de la loi n° 193-IX le 7 novembre 2019, la Commission supérieure de qualification des juges (CSQJ) a été dissous avec effet immédiat. La Commission a trouvé cela regrettable, car le CSQJ était en train de pourvoir quelque 2000 (!) postes vacants dans les tribunaux de première et deuxième instance. La Commission a recommandé que les nouveaux juges qui avaient passé la procédure de réévaluation soient nommés rapidement pour combler le nombre élevé de postes vacants. Le travail effectué jusqu'à présent par le CSQJ devrait servir de base à ces nominations urgentes.
2. La loi n° 193-IX a réduit le nombre de juges de la Cour suprême d'un maximum de 200 à 100 juges et a prévu un contrôle des juges de la Cour suprême, même s'ils ont tous déjà été contrôlés. Les juges qui ne seraient pas sélectionnés pour rester à la Cour suprême seraient transférés aux cours d'appel ou pourraient être licenciés. Selon l'avis de la Commission, la réduction de la taille de la Cour suprême à 100 juges équivaut en

fait à un deuxième contrôle et devrait être supprimée. L'objectif de réduire le nombre de juges pourrait être poursuivi à un stade ultérieur, une fois que la Cour suprême aura résorbé son arriéré actuel d'affaires et que les filtres d'accès seront devenus effectifs pour les nouvelles affaires. Une réduction future du nombre de juges pourrait probablement être réalisée par le biais d'une réduction naturelle (départs à la retraite) ou de transferts volontaires.

3. La procédure disciplinaire devrait être simplifiée en réduisant le nombre excessif de recours disponibles : contre les décisions disciplinaires du CSJ, un recours devrait être formé directement auprès de la Cour suprême et non plus auprès du tribunal administratif de la ville de Kiev non réformé et de la cour administrative d'appel ; d'autre part, certains des délais de la procédure disciplinaire raccourcis par la loi n° 193-IX devraient être rétablis.

14. Depuis sa dissolution le 7 novembre 2019, le CSQJ n'a pas encore été recomposé et les postes judiciaires vacants n'ont pas été pourvus. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 193-IX, le président de l'Ukraine a nommé plus de 100 juges, mais ils ont toujours été sélectionnés par l'"ancienne" CSQJ.

15. La loi n° 193-IX visait à établir deux organes mixtes nationaux/internationaux, le "comité de sélection" pour composer le nouveau CSQJ et le "comité d'éthique et d'intégrité" pour contrôler la Conseil supérieur de Justice (CSJ) et la Cour suprême. Ces deux organes n'ont pas été créés.

16. Le 18 février 2020, la Cour constitutionnelle a adopté la décision n° 2-p/2020, qui annule une grande partie de la loi n° 193-IX. Les éléments clés de cette décision sont les suivants :

1. La réduction du nombre de membres du CSQJ de 16 à 12 a été jugée inconstitutionnelle ;
2. le contrôle et la réduction de la taille de la Cour suprême ont été annulés parce qu'ils n'étaient pas liés à une révision substantielle des fonctions de la Cour et que les changements avaient été adoptés sans consultations appropriées. La réduction des salaires des juges de la Cour suprême (uniquement) a été considérée comme une atteinte à l'indépendance judiciaire ;
3. en l'absence d'une base constitutionnelle, les dispositions relatives au Comité d'éthique et d'intégrité ont été jugées contraires à l'indépendance judiciaire car, en tant qu'organe subordonné au CSJ, il aurait pris des décisions conjointement avec celle-ci ; le CSJ est un organe constitutionnel et aucun organe qui lui est rattaché ne peut exercer un contrôle sur ses membres ;
4. en ce qui concerne la discipline judiciaire, un certain nombre d'amendements ne prévoyaient pas "une procédure raisonnable, proportionnée et prévisible pour les procédures disciplinaires à l'encontre d'un juge, pour une mise en cause juste et transparente de la responsabilité disciplinaire d'un juge" et étaient conformes à l'État de droit et à l'indépendance judiciaire. Cela concernait notamment la présentation de plaintes anonymes contre les juges, des délais réduits pour l'examen des plaintes et la possibilité d'entendre les affaires disciplinaires en l'absence du juge en question.

17. Le 18 février 2020, la Cour constitutionnelle a adopté la décision n° 2 -p/2020, qui portait sur la précédente réforme de 2016, qui avait créé la nouvelle "Cour suprême", laquelle a été recomposée à la suite d'une procédure de contrôle de ses juges. Quelque huit ou neuf juges de l'ancienne "Cour suprême d'Ukraine" (la Commission de Venise a reçu des informations contradictoires) avaient soit refusé de se soumettre à la procédure de filtrage, soit échoué. Depuis lors, les juges de la "Cour suprême d'Ukraine" sont restés en fonction et perçoivent leur salaire, mais ils ne statuent pas sur les affaires. Dans sa décision du 18 février 2020, la Cour constitutionnelle a décidé qu'il n'existait qu'une seule Cour qui avait été rebaptisée "Cour suprême d'Ukraine" en "Cour suprême". Comme il n'y avait pas eu de dispositions sur la révocation des juges qui n'étaient pas intégrés dans la nouvelle Cour, ces juges continuaient à être des juges de la "Cour suprême".

C. Contexte plus large - contexte des réformes structurelles

18. Au cours des réunions virtuelles, la délégation de la Commission de Venise a pris connaissance d'allégations de corruption à l'encontre de certains membres de la magistrature, dont le Conseil supérieur de Justice. En outre, la délégation a reçu des informations contradictoires quant à la nature et à la qualité des membres du CSJ ayant fait l'objet d'un examen approprié conformément aux règles applicables et quant à la question de savoir si tous les membres du CSJ ont été nommés conformément à la règle selon laquelle une nomination consécutive pour deux mandats n'est pas autorisée. La question de la confiance dans cet organe supérieur du pouvoir judiciaire a été un sujet récurrent dans toutes les réunions virtuelles.

19. Les autorités ont informé la Commission de Venise que l'actuel projet de loi n° 3711 doit être considéré dans le contexte plus large des réformes structurelles du système judiciaire convenues avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international, mais que le projet de loi n° 3711 lui-même ne vise qu'à résoudre des questions urgentes liées au lendemain de la loi n° 193-IX et de deux décisions ultérieures de la Cour constitutionnelle. D'autres lois sont en préparation pour faire face à des changements structurels plus vastes. Afin d'examiner le projet de loi n° 3711, il convient de garder à l'esprit ce contexte plus large.

20. Le 23 juillet 2020, le Gouvernement ukrainien et l'Union européenne ont conclu un protocole d'accord, qui fait *notamment* référence aux avis de la Commission de Venise dans son annexe sur les critères de réforme structurelle qui concernent également "l'indépendance, l'intégrité et le fonctionnement efficace du pouvoir judiciaire".¹ Un mémorandum distinct avec le Fonds monétaire international prévoit des engagements similaires.

21. Ces critères prévoient la création (a) d'une nouvelle Commission supérieure de qualification des juges par le biais d'une procédure de sélection transparente menée par une Commission de sélection à participation internationale et (b) d'une "Commission d'éthique" à participation internationale chargée de procéder à une évaluation ponctuelle de l'intégrité et de l'éthique des membres du Haut Conseil de la Justice. La Commission d'éthique recommanderait aux autorités d'élection (de nomination) la révocation des membres du CSJ ayant échoué à l'évaluation. Elle établirait également une liste de candidats présélectionnés dans laquelle les autorités d'élection (de nomination) des membres du CSJ puiseraient leurs nominations.

22. Le projet de loi n° 3711 ne concerne qu'une partie (a) de ces engagements. Les autorités ukrainiennes ont annoncé un autre projet plus large visant à mettre en œuvre ces engagements, qui sera soumis à la Commission de Venise pour avis. Selon les autorités, le projet de loi n° 3711 est considéré comme une législation accélérée pour les questions les plus urgentes uniquement, alors que les réformes ultérieures doivent être traitées dans une loi distincte.

¹ ... 3. Les autorités renforceront l'indépendance, l'intégrité et le fonctionnement efficace du pouvoir judiciaire, les autorités adopteront des amendements à la loi sur la réforme judiciaire en tenant compte des avis de la Commission de Venise, y compris par des modifications législatives, afin de garantir :

a) la création d'une nouvelle Commission supérieure de qualification des juges d'Ukraine par le biais d'une procédure de sélection transparente menée par une Commission de sélection à participation internationale ; et

b) la création d'une commission d'éthique à participation internationale, qui aurait pour mandat 1) de procéder à une évaluation ponctuelle de l'intégrité et de l'éthique des membres du Haut Conseil de la Justice et de recommander leur révocation aux autorités électrices (de nomination) dans les cas où les membres du Haut Conseil ont été jugés non conformes aux normes, et 2) d'établir une liste de candidats présélectionnés dans laquelle les autorités électrices (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice puiseront leurs candidatures. ...

D. L'axe des réformes - des lois séparées ou une loi unique

23. Compte tenu du parallélisme des changements urgents et plus structurels exposés ci-dessus, la Commission de Venise analysera le projet de loi n° 3711 comme un texte législatif "accélééré" et recommandera donc de supprimer les changements plus structurels à ce stade, en les laissant à un projet de loi distinct qui devrait avoir une perspective plus globale. Certains interlocuteurs de la Commission ont fait valoir que tous les changements devraient être inclus dans une seule loi. Cependant, certains des changements nécessaires, notamment en ce qui concerne la garantie de l'intégrité des membres du CSJ, sont plus complexes et nécessitent une discussion approfondie et inclusive avec toutes les parties prenantes. Il existe un risque réel que l'adoption d'une loi unique à ce stade retarde la nomination urgente des juges des tribunaux de première et de deuxième instance. S'il n'est pas nécessaire qu'elles soient couvertes par la même loi, les questions concernant l'intégrité des membres du CSJ sont également de nature urgente et ne devraient pas être retardées.

24. Dans son avis de 2019, la Commission a insisté sur le fait que *"la réforme devrait porter principalement sur les tribunaux de première et de deuxième instance. Les nouveaux juges qui ont passé la procédure de réévaluation devraient être nommés rapidement afin de combler le nombre élevé de postes vacants. Le travail accompli jusqu'à présent par le CSQJ devrait servir de base à ces nominations urgentes"*.² Par conséquent, l'objectif du projet de loi n° 3711, en tant que loi de procédure accélérée, devrait être strictement limité à

1. Rétablir le CSQJ en lui permettant de pourvoir les quelque 2000 postes vacants dans le domaine judiciaire.
2. Intégration des juges de la "Cour suprême d'Ukraine" dans la "Cour suprême". Ce changement supplémentaire a été rendu nécessaire par la décision 4-p/2020 de la Cour constitutionnelle du 18 février 2020.

D'autres changements devraient être réservés à la future législation globale.

III. Projet de loi n° 3711 - Proposition du Président de l'Ukraine

A. Champ d'application

25. Le projet de loi n° 3711 modifie les lois ukrainiennes "sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges", "sur le Haut Conseil de la Justice", ainsi que la section II "Dispositions finales et transitoires" de la loi ukrainienne "sur les amendements à la loi ukrainienne "sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges" et certaines lois ukrainiennes concernant les activités des organes de gouvernance judiciaire" du 16 octobre 2019 № 193-IX.

26. Le projet de loi n° 3711 introduit des changements majeurs dans cinq domaines principaux :

- a) de nouvelles règles sur la structure et le rôle du CSJ et sur la composition et le statut de la CSQJ,
- b) la création d'une Comité de compétition pour la composition de la CSQJ,
- c) la suppression de la réduction précédemment introduite à 100 juges de la Cour suprême,
- d) règles relatives à l'intégration des huit ou neuf autres juges de la Cour suprême d'Ukraine à la Cour suprême,
- e) les procédures disciplinaires.

27. Avant d'entrer dans le détail des modifications proposées, le présent avis conjoint fera référence à la procédure législative actuellement en cours pour l'adoption du projet de loi n° 3711.

² Commission de Venise, CDL-AD(2019)027, Ukraine - Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire, paragraphe 83.

B. Processus législatif

28. Suite à la demande du Président de la *Verkhovna Rada*, le présent avis évalue le projet de loi n° 3711 initié par le Président de l'Ukraine qui avait eu sa première lecture au Parlement. Au cours des vidéo-réunions, la délégation a pris connaissance de deux autres initiatives des parlementaires, le projet de loi n° 3711-1 rédigé par un membre du parti d'opposition Golos (Voix) et le projet de loi n° 3711-2 rédigé par un membre du parti Serviteur du peuple.

29. Lors de sa réunion virtuelle avec le ministère de la Justice, la délégation a été informée de ses travaux sur un projet de loi provisoire qui venait d'être soumis au CSJ pour consultation. La Commission de Venise est consciente des critiques exprimées sur plusieurs aspects des deux versions alternatives parrainées par les parlementaires ainsi que de la déclaration critique du CSJ concernant le projet du ministère de la Justice. La Commission de Venise ne peut pas examiner ces autres textes mais elle se référera aux propositions qu'ils contiennent le cas échéant.

30. La Commission de Venise a été informée par l'administration présidentielle que le projet de loi n° 3711 avait fait l'objet de consultations approfondies avec les parties prenantes du système judiciaire. La Commission de Venise réitère l'importance d'une analyse appropriée de la situation et la nécessité d'un dialogue transparent et inclusif avec toutes les parties prenantes³ lors de la modification du cadre juridique des institutions fondamentales de l'État, telles que le pouvoir judiciaire, même lorsque certains changements doivent être apportés de toute urgence.

31. Bien que le Parlement ne puisse évidemment pas être lié par les commentaires de ces parties prenantes, il devrait sérieusement examiner le bien-fondé des arguments présentés. La Commission de Venise reconnaît que, contrairement au processus précédent qui a conduit à la loi n° 193-IX, les principales parties prenantes ont participé à la préparation du projet de loi n° 3711. Elle encourage le Parlement à nourrir ce dialogue et recommande d'intégrer les différentes propositions faites dans leurs réflexions et dans le processus législatif.

C. Principes clés de la gouvernance judiciaire - stabilité, cohérence et uniformité du cadre juridique

32. Les normes européennes en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire sont *notamment reprises* dans le rapport de la Commission de Venise sur l'*indépendance du système judiciaire* - Partie I : "*Une méthode appropriée pour garantir l'indépendance de la magistrature consiste à créer un conseil de la magistrature, qui doit être doté de garanties constitutionnelles pour sa composition, ses pouvoirs et son autonomie*".⁴ Dans son Avis n° 10, le Conseil consultatif de juges européens du Conseil de l'Europe (CCJE) indique que "*La composition du Conseil de la Justice doit lui permettre de garantir son indépendance et d'accomplir effectivement ses fonctions*".⁵ Dans le même avis, le CCJE insiste sur le fait que "*Les membres du Conseil de la Justice (juges et non juges) devraient bénéficier des garanties d'indépendance et d'impartialité*".⁶

33. Compte tenu du fait que le système judiciaire ukrainien a fait l'objet de nombreuses réformes ces dernières années, dont témoignent⁷ les nombreux avis de la Commission de Venise et les

³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)014, Roumanie - Opinion sur l'urgence Ordonnances GEO n° 7 et GEO n° 12 amendement les lois de Justice, par. 9-21.

⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : L'indépendance des juges, par. 48.

⁵ Para. 15.

⁶ Para. 36.

⁷ Commission de Venise, 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

rapports du Conseil de l'Europe, la Commission estime nécessaire de réitérer des principes essentiels. Le principe de stabilité et de cohérence du droit, en tant qu'élément essentiel de l'État de droit, exige la stabilité du système judiciaire.⁸ Dans l'un de ses récents avis, la Commission de Venise a déclaré que *"La Commission de Venise rappelle que, selon la liste de contrôle sur l'État de droit, la clarté, la prévisibilité, la cohérence et la consistance du cadre législatif, ainsi que la stabilité de la législation, sont des préoccupations majeures pour tout ordre juridique fondé sur les principes de l'État de droit"*.⁹ Il existe un lien évident entre la stabilité du système judiciaire et son indépendance. La confiance dans le système judiciaire ne peut croître que dans le cadre d'un système stable. Si les réformes judiciaires en Ukraine ont été jugées nécessaires pour accroître la confiance du public dans le système judiciaire, l'instabilité institutionnelle persistante, lorsque les réformes suivent des changements de pouvoir politique, peut également nuire à la confiance du public dans le pouvoir judiciaire en tant qu'institution indépendante et impartiale.¹⁰

34. L'Ukraine a entrepris de profondes réformes judiciaires ces dernières années,¹¹ et la mise en œuvre de certaines d'entre elles reste inachevée. La réforme du processus de sélection des juges et de la nouvelle composition de la Cour suprême, qui a commencé ses travaux en janvier 2018, a constitué une nette amélioration par rapport au système qui existait auparavant. Il est donc nécessaire d'assurer la stabilité et de légiférer avec une approche globale et cohérente lors de nouvelles modifications du cadre régissant le système judiciaire.

35. La Commission de Venise observe qu'en raison des nombreuses tentatives inachevées et incohérentes de réforme du système judiciaire, le système judiciaire ukrainien se trouve dans une phase de transition.

D. Relance de la CSQJ dans le cadre du projet de loi 3711 et formation d'un comité de la compétition

1. Comité de la compétition

36. Avec l'entrée en vigueur de la loi n° 193-IX le 7 novembre 2019, tous les membres du CSQJ ont été immédiatement révoqués. Déjà dans son avis de 2019, la Commission de Venise déplorait que cette mesure ait interrompu toutes les activités d'évaluation en cours, en particulier l'évaluation urgente des juges des première et deuxième instances. Cette interruption a prolongé

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).

⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, II.B.4.i.

⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2019)014, Roumanie - Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, par. 14.

¹⁰ 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, par. 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"*.

¹¹ Dans son avis CDL-AD(2017)020, la Commission de Venise a reconnu que *"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 (HQC) (...) 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"* (par. 70).

les problèmes d'accès aux tribunaux dans ces instances dont le travail est directement pertinent pour les citoyens.

37. La Commission se félicite donc de l'orientation du projet de loi n° 3711 visant à rétablir le CSQJ afin de relancer la procédure de sélection des juges de première et deuxième instance.

38. Le projet de loi 3711 établit un comité de la compétition (quelque peu similaire au comité de sélection de la loi n° 193-IX) pour la nomination des membres du CSQJ. Contrairement à la loi n° 193-IX, le projet de loi n° 3711 n'établit pas de commission d'intégrité et d'éthique pour examiner l'intégrité des membres du CSQJ. La question de l'intégrité des membres du CSJ est une question urgente, comme mentionné ci-dessus et doit être traitée sans délai. Le fonctionnement du CSJ en tant qu'organe – et sa relation avec la CSQJ – est une question plus complexe et devrait être traitée de manière plus globale".

39. Le projet de loi proposé n° 3711 vise à restructurer la position du CSQJ par rapport au CSJ en subordonnant le CSQJ au CSJ. Toutefois, les relations entre ces organes ne devraient être abordées que dans le cadre d'une réforme plus large. D'ici là, le CSJ ne devrait pas obtenir de pouvoirs plus étendus à l'égard du CSQJ.

40. Le projet de loi n° 3711 établit un Comité de la compétition (dénommé Comité de sélection dans le cadre de l'Avis CDL-AD(2019)027) pour la recomposition du CSQJ. Le Comité de la compétition a une composition mixte internationale (trois membres) / nationale (trois membres).

41. La Commission de Venise se félicite que la composition de ce comité de la compétition s'inspire de ses avis précédents, notamment en ce qui concerne la participation d'experts internationaux, notamment l'avis sur le tribunal anticorruption en Ukraine¹², dans lequel la Commission avait déclaré que *"temporairement, les organisations internationales et les donateurs qui apportent un soutien aux programmes anticorruption en Ukraine devraient se voir confier un rôle crucial au sein de l'organe qui est compétent pour sélectionner les juges spécialisés dans la lutte contre la corruption..."*. Une telle composition favorise la confiance du public et peut aider à surmonter les problèmes de corporatisme.

42. La Commission de Venise réitère qu'ils ne devraient être établis que pour une période transitoire jusqu'à ce que les résultats escomptés soient atteints. Un système permanent pourrait soulever des questions de souveraineté constitutionnelle.¹³

43. Toutefois, dans le projet de loi n° 3711, le champ d'application des organismes internationaux qui peuvent nommer des membres internationaux est beaucoup plus large que celui du comité de sélection prévu par la loi n° 193-IX. Cela suscite quelques inquiétudes. En ce qui concerne les experts internationaux, les entités de nomination devraient être aussi restreintes que pour la Cour anti-corruption. La Commission de Venise recommande de n'accorder des pouvoirs de nomination qu'aux entités qui coopèrent traditionnellement avec l'Ukraine dans le domaine judiciaire et qui ont déjà conclu des accords de coopération.

44. L'article 95-1 (1) (2) LOTSJ modifié prévoit que les entités qui participent à la formation du Comité de compétition (acteurs nationaux et internationaux) doivent nommer des personnes dans un délai de vingt jours à compter de la date de publication de l'annonce du début de la compétition. Cela signifie que les entités respectives doivent suivre les annonces et agir de leur

¹² Commission de Venise, CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis relatif au projet de loi sur les juridictions anticorruption et projet de loi portant révision de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'institution d'une spécialisation obligatoire des juges chargés des infractions de corruption et des infractions connexes).

¹³ Commission de Venise, CDL-AD(2019)027, Ukraine - Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire, paragraphe 24.

propre chef. En lieu et place, une demande formelle doit être adressée aux entités internationales qui peuvent être facilement identifiées comme des partenaires de longue date de l'Ukraine dans la réforme du système judiciaire, si la recommandation du paragraphe précédent a été suivie.

45. Si ces entités ne procèdent pas aux nominations, les personnes seront désignées par le commissaire aux droits de l'homme de la Rada dans un délai de quinze jours. Ce choix a été critiqué lors des réunions virtuelles. Cette fonction devrait être confiée à un acteur ou un organe neutre et éthique. Il appartient au législateur ukrainien de décider quelles sont les institutions qui répondent le mieux à ces exigences.

46. L'article 95-1 (9) prévoit que le Comité de compétition doit approuver son règlement intérieur lors de sa toute première réunion, mais cela devrait également être possible lors d'une des prochaines réunions, mais le plus tôt possible.

47. En ce qui concerne la procédure, il faut veiller à ce que le Comité de compétition puisse prendre en compte toutes les informations pertinentes, y compris les registres et les sources à accès limité.

2. Conditions pour devenir membre de la CSQJ

48. En vertu de la loi sur les tribunaux et le statut des juges dans la version antérieure à la loi n° 193-IX, le CSQJ était composé de huit juges et de huit personnes désignées par d'autres entités, toutes nommées par le CSJ. Ceci était conforme à l'Avis 17 paragraphe 37 du CCJE sur l'évaluation. Le projet de loi n° 3711 ne prévoit plus une telle condition et il est possible que tous les membres ne soient pas juges. Toutefois, les normes applicables devraient être maintenues. Le Comité de sélection devrait être en mesure d'identifier huit juges qualifiés dont l'intégrité ne fait aucun doute.

3. Fin du mandat des membres du CSQJ

49. L'article 92 (2) LOTSJ modifié prévoit que le quorum du CSQJ est atteint avec 11 de ses 16 membres. Le même paragraphe prévoit une règle spécifique si le nombre de membres tombe en dessous de ce quorum. Dans ce cas, le mandat des membres est prolongé de trois mois au maximum. Cette règle semble problématique. Elle devrait être déclenchée non seulement pour les 11 derniers membres, mais pour tous les membres. Il convient également d'envisager la possibilité que le mandat de plusieurs membres expire en même temps. Afin d'assurer la stabilité du CSQJ, le mandat de tous les membres devrait se poursuivre jusqu'à la nomination d'un nouveau membre les remplaçant, et pas seulement pendant trois mois.

E. Compétences supplémentaires attribuées au CSJ

50. Le projet de loi n° 3711 attribue une série de nouvelles compétences au CSJ, les retirant à la CSQJ mais aussi à l'administration judiciaire de l'État. Cela concerne notamment les points suivants relatifs aux relations entre le CSJ et le CSQJ :

1. Forme et contenu de la demande de participation à la sélection des candidats, Article 71, partie 2 (projet de loi, point 5) ;
2. Règlement relatif à la procédure à suivre pour passer l'examen de sélection et à la méthode d'évaluation de ses résultats, Article 73, partie 6 (projet de loi, point 6) ;
3. Accord sur le programme de formation des juges, Article 77 partie 2 (projet de loi, point 7) ;
4. Règlement sur la procédure de passage de l'examen de qualification et la méthode d'évaluation des candidats, Article 78 partie 5 (projet de loi, point 8) ;
5. Règlement relatif à l'organisation d'un concours visant à pourvoir un poste de juge vacant, article 79, partie 2 (projet de loi, point 9) ;

6. Procédure et méthodologie d'évaluation des qualifications, indicateurs de conformité aux critères d'évaluation des qualifications et moyens de les établir, Article 83 partie 5 (projet de loi point 9) ;
7. Procédure de déroulement de l'examen et méthode d'établissement de ses résultats concernant l'évaluation de la qualification des juges, Article 85, partie 2 (projet de loi, point 9) ;
8. Constitution et tenue du dossier personnel d'un juge (candidat à une fonction judiciaire), Article 85 partie 6 (Projet de loi point 10).

51. Les compétences transférées de l'administration judiciaire de l'État sont :

1. Nombre de juges dans les tribunaux, article 19 partie 6 (projet de loi point 1) correspondant à l'article 2 point 20-2 Loi sur le Haut Conseil (projet de loi, dispositions finales) ;
2. Nombre de juges dans les chambres spécialisées, article 31, partie 4 (projet de loi point 2).

52. Compte tenu du caractère urgent du projet de loi n° 3711 et des perspectives d'une réforme plus large, le projet de loi n° 3711 devrait rester limité au seul rétablissement du CSQJ. Aucune nouvelle compétence ne devrait être attribuée au CSQJ.

F. Cour suprême (et sélection de ses juges)

1. Taille de la Cour suprême

53. Selon l'article 19 (7) LOTSJ actuellement en vigueur, "[l]e nombre maximum de juges de la Cour suprême est fixé par la présente loi". La loi n° 193-IX a réduit le nombre maximum de juges de l'article 37 de la LOTSJ de 200 à 100. Ce changement, qui aurait été accompagné d'un nouvel examen des juges de la Cour suprême et de leur éventuelle révocation, a été fortement critiqué par l'avis de 2019 sur la Commission de Venise et jugé inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle dans sa décision n° 4-r/2020 du 11 mars 2020.

54. Le projet de loi n° 3711 supprimerait entièrement la disposition selon laquelle le nombre maximum de juges est déterminé par la loi (article 19 (7) LOTSJ) et la disposition fixant le nombre maximum de juges de la Cour suprême à 100 (précédemment 200), article 37 (1) LOTSJ. Cela signifie qu'il n'y a plus de limite supérieure au nombre de juges et que le nombre réel de juges sera déterminé par le Haut Conseil de la Justice sur recommandation de l'Administration judiciaire de l'État ukrainien.

55. Selon l'article 19 (6) LOTSJ, pour tout tribunal, y compris la Cour suprême, le CSJ détermine le nombre réel de juges en tenant compte de la charge de travail des juges et cela ne peut se faire que "dans les limites des dépenses spécifiées dans le budget de l'État ukrainien pour l'entretien des tribunaux et le paiement des salaires des juges". Cela limite le pouvoir discrétionnaire du Haut Conseil de la Justice car il est naturel que les contraintes budgétaires soient respectées.

56. Le CSJ doit respecter une autre condition, à savoir que le nombre de juges ne doit être déterminé que "sur recommandation de l'administration judiciaire de l'État ukrainien". Cela va trop loin, car la compétence du Haut Conseil de la Justice est subordonnée à la discrétion de l'Administration judiciaire de l'État ukrainien. Les mots "sur recommandation" devraient être remplacés par "après consultation" afin de garantir que le Conseil supérieur de la justice conserve un rôle décisif. Un tel changement peut nécessiter des modifications d'autres articles pour des raisons de cohérence (par exemple l'article 31).

57. La Commission de Venise saisit cette occasion pour réaffirmer que, conformément aux normes européennes, une telle réduction du nombre de juges de la Cour suprême ne pourrait en aucun cas mettre fin au mandat des juges en exercice de la Cour suprême, sauf s'il existe un motif de cessation prématurée en conforme à la Constitution. Pour toute réorganisation de la Cour suprême, les principes de base concernant l'inamovibilité des juges doivent être respectés.

2. Intégration des juges de la Cour suprême d'Ukraine dans la Cour suprême

58. La clause 7 de la section XII "Dispositions finales et transitoires" du projet de loi n° 3711 transfère les huit juges restants de l'"ancienne" Cour suprême d'Ukraine à la Cour suprême.

59. Afin de mettre en œuvre la décision 2-p/2020 de la Cour constitutionnelle du 18 février 2020, il est en effet urgent de résoudre la question de l'alignement de la Cour suprême. La Cour constitutionnelle a estimé que dans la réforme de 2016, l'ancienne "Cour suprême d'Ukraine" n'a été que renommée "Cour suprême" et qu'aucune nouvelle cour n'a été créée. C'est un argument cohérent qui évite l'existence de deux cours parallèles. Il doit en effet y avoir une continuité entre l'"ancienne" et la "nouvelle" Cour, notamment pour garantir que la Cour suprême puisse se référer à la jurisprudence de l'ancienne Cour suprême d'Ukraine. L'absence de radiation de l'ancienne Cour suprême d'Ukraine n'a manifestement pas été une mesure utile. La décision de la Cour constitutionnelle corrige cette erreur. En général, ce qui importe, c'est la situation telle qu'elle est définie dans la loi, et non l'enregistrement formel d'une entité juridique, qui doit néanmoins être corrigé. Il appartient aux autorités ukrainiennes de trouver une solution dans le cadre de la décision de la Cour constitutionnelle, selon laquelle il existe une Cour suprême unique.

60. Le projet de loi n° 3711 suit la décision de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle ordonne l'intégration des juges de l'ancienne Cour suprême d'Ukraine dans la Cour suprême. Toutefois, la disposition qui dissout la Cour suprême d'Ukraine devrait être supprimée car elle contredit la décision de la Cour, la Cour ayant décidé qu'il n'y avait toujours qu'une seule Cour (clause 7 de la section XII LJSH, telle que modifiée par le point 19 du projet de loi).

61. Le projet de loi n° 3711 soumet les huit juges restants de la Cour suprême d'Ukraine à une évaluation des qualifications dans un délai d'un an. Si cette évaluation est négative ou si le juge refuse de s'y soumettre, cela constitue un motif de révocation.

62. La Cour constitutionnelle a estimé que les juges de l'ancienne Cour suprême d'Ukraine font toujours partie de la Cour unique. Les problèmes relatifs à l'intégrité de ces juges devront être réglés dans les limites de la décision de la Cour constitutionnelle. En tout état de cause, l'évaluation régulière selon la section 5 chapitre 1 de la loi sur les tribunaux et le statut des juges serait applicable à ces juges comme à tout autre juge de la Cour suprême.

G. La discipline des juges

63. L'article 96 (4) et (5) prévoit que lorsque des faits susceptibles d'entraîner la révocation d'un membre du CSQJ sont révélés, le CSJ doit prendre une décision pour vérifier ces faits. À compter de la date de la décision d'engager cette vérification, le membre du Comité est révoqué et ses pouvoirs sont suspendus jusqu'à ce que le CSJ adopte sa décision.

64. Cette solution est problématique du point de vue de l'efficacité de l'organisme, car son activité peut être bloquée en raison du petit nombre de membres. Et elle est également problématique du point de vue des droits du membre. Les auteurs du projet ont établi la présomption de culpabilité et ont prévu la suspension automatique du membre concerné, avant même que la vérification ne commence, sans aucune possibilité de prendre en considération les circonstances concrètes des cas. Alors qu'il peut y avoir des cas où la suspension est possible et même nécessaire, cela doit être l'exception et non la règle.

65. La Commission de Venise recommande que la procédure administrative contre les décisions de le CSJ et de la CSQJ ne devrait pas commencer au niveau de la première instance, mais qu'elle relève directement de la Cour suprême (voir Art. 224 du Code de procédure administrative en ce qui concerne le CSJ). Au cours de la réunion vidéo, l'administration présidentielle a exprimé l'avis que les décisions de première instance de la Cour suprême seraient contraires à son (nouveau) caractère de cour de cassation.

66. Pour surmonter ce problème, il semble qu'il existe une proposition visant à considérer ces cas comme des cas pilotes qui seraient rares. En réponse, l'administration présidentielle fait état d'un nombre élevé de recours contre les nominations gouvernementales, qui sont désormais tous traités par le tribunal administratif de la ville de Kiev.

67. La Commission de Venise insiste sur le fait que dans son avis de 2019, elle s'est référée exclusivement aux décisions dans les affaires disciplinaires judiciaires et non aux appels contre toutes les nominations gouvernementales. À tout le moins, le tribunal administratif de la ville de Kiev, qui n'a pas encore été réformé,¹⁴ ne devrait pas agir en première instance. En revanche, le Conseil de l'intégrité publique pourrait se voir attribuer *locus standi* pour ces appels.

IV. Une réforme plus large du système judiciaire

68. Cet avis porte spécifiquement sur le projet de loi n° 3711 et n'examine ni les projets alternatifs n° 3711-1 et 3711-2 ni un récent avant-projet du ministère de la Justice, qui n'est pas encore public.

69. Dans sa demande d'avis, le président de la Rada a souligné que le projet devrait améliorer les procédures de formation et de fonctionnement des organes de la gouvernance judiciaire. La Commission de Venise ne peut éviter de faire également référence au contexte plus large des réformes structurelles qui devraient être abordées de manière globale, notamment au vu des récents engagements de l'Ukraine envers l'Union européenne et le Fonds monétaire international, qui visent à favoriser que les nominations soient effectuées dans un cadre fiable.

70. La Commission de Venise a toujours souligné l'importance de la diversité des systèmes, soulignant qu'il n'existe pas de modèle non politique unique de nomination des juges qui pourrait être mis en œuvre dans tous les pays, mais que la solution adoptée doit garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

71. À la lumière des propositions faites dans les projets alternatifs et des arguments présentés lors des réunions vidéo, la Commission peut fournir quelques repères pour aborder ces questions plus larges :

1. La Constitution prescrit par qui les membres du CSJ sont élus (article 131, paragraphe 2) et délègue la procédure d'élection au législateur (Article 131 (3)). Elle limite la durée du mandat à quatre ans (article 131 (5)), mais elle ne contient rien sur la cessation anticipée du mandat.
2. Afin de surmonter une situation spécifique, telle que des problèmes d'intégrité, les organismes mixtes nationaux / internationaux devraient avoir un mandat clairement limité dans le temps.
3. La société civile, par exemple un représentant du Conseil de l'intégrité publique, pourrait se voir confier un rôle consultatif, non contraignant pour les organes constitutionnels compétents, au sein d'un tel organe.

¹⁴ Au cours de la vidéoconférence, le CSJ a informé la Commission de Venise que sa récente décision de rejet des poursuites à l'encontre des membres de la Cour administrative de la ville de Kiev faisait état d'une notification irrégulière des personnes concernées et que de nouvelles poursuites, suivant la procédure applicable, pouvaient être engagées à nouveau.

4. La base constitutionnelle de ces organes mixtes est l'article 131 de la Constitution, qui permet la création d'autres organes au sein du système judiciaire. Les tâches de ces organes n'étant pas limitées, ils peuvent également traiter des questions disciplinaires ou d'évaluation, pour autant qu'ils n'empiètent pas sur la compétence décisionnelle des organes constitutionnels existants. La participation d'organes mixtes tels que les organes consultatifs, par exemple pour préparer les décisions de révocation des organes de nomination, semble être conforme à la Constitution.
5. À la lumière de la décision de la Cour constitutionnelle de mars 2020, un tel organisme mixte national/international ne peut faire partie du CSJ, dont il doit examiner l'intégrité même.
6. Il existe une plus grande marge de manœuvre pour les décisions contraignantes d'un tel organe mixte en ce qui concerne les futurs membres du CSJ, qui peuvent être contrôlés avant leur nomination.
7. Seuls les candidats ayant passé avec succès l'évaluation de l'organe mixte pourraient être nommés par l'organe de nomination compétent, qui ne classerait pas les candidats mais indiquerait simplement s'ils peuvent ou non postuler.
8. L'exigence d'un vote de 14 des 21 membres du CSJ (à l'exclusion du membre concerné) pour une proposition de révocation d'un de ses membres (article 24 de la loi sur le CSJ) semble trop élevée et pourrait devoir être réduite.
9. À long terme, une fois que les mesures d'intégrité seront en place et auront fait leurs preuves et que le nombre élevé de juges de première et de deuxième instance sera nommé par le CSQJ, la taille de ce dernier pourrait être réduite et ses tâches pourraient éventuellement être transférées au CSJ, comme le recommande la Commission de Venise depuis un certain temps. En effet, dans plusieurs avis, la Commission de Venise a recommandé que le système de nomination des juges soit cohérent et s'est montrée critique quant à la structure complexe des différents organes.
10. En outre, des inquiétudes concernant certains juges de la Cour suprême persistent. Il n'est pas possible d'envisager un nouveau contrôle des juges déjà contrôlés, mais une CSJ réformée devrait pouvoir traiter efficacement des cas individuels spécifiques dans le cadre de procédures disciplinaires.

72. En tout état de cause, les normes européennes applicables en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire doivent être respectées dans la future réforme.

V. Conclusion

73. Déjà dans son avis CDL-AD(2019)027, la Commission de Venise reconnaît l'urgence de la nécessité de nommer les quelque 2000 juges des tribunaux de première et de deuxième instance. La Commission a déclaré que "*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.*"¹⁵

74. Le projet de loi n° 3711 n'est qu'une partie d'un pas dans la bonne direction. Selon ses rédacteurs au sein de l'administration présidentielle, le projet de loi n° 3711 a une portée limitée et ne vise à régler que les questions urgentes. Une réforme plus large du système judiciaire est envisagée dans une législation distincte, notamment pour mettre en œuvre les engagements récents de l'Ukraine envers l'Union européenne et le Fonds monétaire international.

75. La Commission de Venise est confrontée à un dilemme : d'une part, il existe un réel besoin d'une "solution rapide" pour la Commission de haute qualification des juges afin que - espérons-le - les postes vacants puissent être pourvus le plus rapidement possible et, d'autre part, il faut

¹⁵ Paragraphe 85 ; c'est nous qui soulignons.

veiller à ce qu'une CSQJ sans doute intègre soit créée à cette fin. La Commission de Venise peut accepter l'idée d'une "solution rapide" parce que (a) le Comité de la compétition devrait assurer l'intégrité de la CSQJ avant qu'elle ne commence ses travaux, et (b) les éléments du projet de loi n° 3711 qui soumettraient la CSQJ au CSJ devraient être supprimés.

76. Compte tenu de cette urgence, le projet de loi n° 3711 devrait rester strictement limité au rétablissement du CSQJ et à l'intégration des juges de la Cour suprême d'Ukraine, ce qui est nécessaire en raison de la décision n° 4-p/2020 du 11 mars 2020 de la Cour constitutionnelle. Le projet de loi n° 3711 tel qu'il a été présenté couvre ces sujets, mais il va beaucoup plus loin que ces besoins urgents puisqu'il subordonne aussi entièrement le CSQJ au CSJ.

77. Toutefois, la relation entre ces deux organes de gouvernance judiciaire est un sujet complexe et cette question ne devrait être abordée que dans le cadre d'une réforme plus large. Par conséquent, ces dispositions devraient être supprimées et la nouvelle CSQJ devrait avoir une autonomie totale, comme la CSQJ dissoute, et notamment pouvoir établir ses propres règles de procédure. La nouvelle CSQJ devrait s'appuyer sur le travail de son prédécesseur et être libre de toute interférence du CSJ. Bien que cela ne soit pas couvert par le projet de loi n° 3711, la question de l'intégrité et de l'éthique du CSJ devrait également être traitée de toute urgence.

78. Les nouveaux membres du CSQJ doivent bien sûr être soigneusement sélectionnés avant de commencer leurs tâches. Le projet de loi n° 3711 maintient un organe mixte national/international, le Comité de la compétition, pour la sélection des nouveaux membres du CSQJ. Ce comité suit le modèle choisi pour la Cour anti-corruption et est le bienvenu.

79. Le projet actuel élargit toutefois le champ d'action des organismes qui peuvent nommer des experts internationaux. Au lieu de cela, le cercle des entités pouvant nommer des experts devrait rester aussi étroit que celui de la Cour anti-corruption. La Commission de Venise recommande de n'accorder des pouvoirs de nomination qu'aux entités qui coopèrent traditionnellement avec l'Ukraine dans le domaine judiciaire et qui ont déjà conclu des accords de coopération. Une demande officielle devrait être adressée à ces entités internationales pour qu'elles procèdent à des nominations.

80. Comme déjà souligné dans l'avis 2019, l'ordre des changements est important.¹⁶ Le présent avis ne peut pas traiter des réformes plus vastes et ne fournit que quelques réflexions sur les questions relatives à l'intégrité des membres du pouvoir judiciaire, y compris le CSJ. L'objectif à long terme d'une fusion du CSJ et de la CSQJ ne devrait être le point final de ces réformes qu'une fois que (a) les problèmes actuels de nomination seront réglés de manière approfondie par le projet de loi n° 3711 (b) les questions d'intégrité du pouvoir judiciaire, y compris du CSJ, seront réglées.

81. La deuxième question que le projet de loi n° 3711 peut régler est l'intégration des juges de la "Cour suprême d'Ukraine" dans la "Cour suprême". Ce changement a été rendu nécessaire par la décision de la Cour constitutionnelle du 11 mars 2020.

82. Comme le projet de loi n° 3711 ne peut pas apporter une réforme globale, cet avis ne peut pas avoir le caractère d'un "avis global". La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour leur apporter une aide supplémentaire, notamment en ce qui concerne la réforme au sens large.

¹⁶ Paras. 48 et 84.