

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CCJE-BU(2023)3

Strasbourg, 22 août 2023

# **CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPÉENS (CCJE)**

**Avis du Bureau du CCJE**

**émis en réponse à la demande de l'Association des juges d'Ukraine  
concernant les questions liées à la mutation des juges  
dans le cadre de la réorganisation du système judiciaire**

## INTRODUCTION

1. Le 10 août 2023, le Président de l'Association des juges d'Ukraine, agissant au nom d'un groupe de juges, a demandé au CCJE d'émettre un avis sur un texte législatif (projet de loi n° 5456-Д) examiné par la Verkhovna Rada (Parlement) le 20 mars 2023. Ce projet de loi réglerait des questions relatives au système judiciaire ukrainien et, en particulier, la mutation des juges dans le cadre de la réorganisation du système.
2. Dans sa lettre au CCJE, le Président de l'Association des juges d'Ukraine rappelle que le système judiciaire ukrainien a été réformé à plusieurs reprises et qu'un système composé de trois niveaux de juridiction (tribunaux locaux, cours d'appel, Cour suprême) a été mis en place à la suite de la réforme constitutionnelle de 2016. En revanche, aucun dispositif juridique ne régit la suppression des anciennes juridictions, en particulier la Haute Cour spécialisée en matière civile et pénale (HCS), la Haute Cour économique (HCE) et la Haute Cour administrative (HCA), en tant que personnes morales conformément au principe de sécurité juridique établi par la Constitution de l'Ukraine. En conséquence, les juges de la HCS, de la HCE et de la HCA seraient *de facto* empêchés d'exercer leurs fonctions, bien qu'ils aient conservé leur statut de juge et n'aient pas été officiellement démis de leurs fonctions.
3. Dans le texte législatif susmentionné (projet de loi n° 5456-Д), rien ne garantit que ces juges conserveront leur statut et des dispositions prévoient qu'ils pourront être mutés dans des juridictions inférieures (cours d'appel ou tribunaux locaux) sans y avoir consenti, mais qu'ils ne pourront pas être déplacés dans une juridiction spécialisée supérieure sans concours.
4. Par ailleurs, selon ce texte (projet de loi n° 5456-Д), les juges mutés dans d'autres juridictions et ceux ayant l'intention de démissionner bénéficieraient du même statut et des mêmes services de protection sociale que les juges des hautes cours spécialisées. Or, à la suite de plusieurs changements législatifs, ce que l'on entend aujourd'hui par juridictions spécialisées n'est plus ce que l'on entendait auparavant, de sorte que le statut et les conditions de service de certains des juges concernés pourraient, dans certains cas, être dégradés.
5. Dès lors, le Président de l'Association des juges d'Ukraine conclut que l'adoption du texte législatif susmentionné (projet de loi n° 5456-Д) pourrait entamer la stabilité du système judiciaire et le principe de l'indépendance des juges, et demande de ce fait au CCJE d'émettre un avis sur la question.
6. Après avoir examiné la lettre du Président de l'Association des Juges d'Ukraine au regard des normes européennes, notamment les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les Avis du CCJE et de la Commission de Venise ainsi que d'autres normes pertinentes, le Bureau du CCJE émet l'Avis suivant :

## AVIS

7. En principe, l'inamovibilité des juges et leur nomination jusqu'à l'âge légal de la retraite sont un corollaire de leur indépendance<sup>1</sup>.
8. Comme le Bureau du CCJE l'a déjà souligné dans l'Avis concernant la réforme du système judiciaire en République slovaque qu'il a émis à la demande du représentant de la République slovaque au CCJE, la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (Recommandation CM/Rec(2010)12) traite la question de l'affectation d'un juge dans une autre juridiction comme suit : « [u]n juge ne devrait pas recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire »<sup>2</sup>.
9. Il est important dans ce contexte de rappeler que, de l'avis du Bureau du CCJE, le paragraphe susmentionné, qui prévoit la possibilité de muter un juge dans une autre juridiction sans son consentement ne peut être examiné et compris séparément d'autres principes visant à établir des normes en matière d'inamovibilité et, par conséquent, d'indépendance des juges. Ainsi, ces mutations ne peuvent être conformes aux normes européennes que si les principes de l'inamovibilité et de la sécurité du statut, en tant qu'éléments fondamentaux de l'indépendance des juges, sont respectés<sup>3</sup>.
10. En conséquence, les juges devraient être inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de la retraite obligatoire, s'il en existe un<sup>4</sup>, le terme des fonctions des juges devrait être établi par la loi<sup>5</sup> et le droit à un recours effectif être garanti<sup>6</sup>. Par ailleurs, « [l]orsque les juges estiment que leur indépendance est menacée, ils devraient pouvoir se tourner vers le conseil de la justice »<sup>7</sup>.
11. Bien que la Magna Carta des juges du CCJE ne traite pas explicitement la question de la mutation des juges, elle souligne que l'indépendance du juge devrait être garantie dans le cadre de l'activité judiciaire, en particulier pour le recrutement, la nomination jusqu'à l'âge de la retraite, la promotion, l'inamovibilité, la formation, l'immunité judiciaire, la discipline, la rémunération et le financement du système judiciaire<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir Avis n° 1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et à l'inamovibilité des juges, par. 52 et 57.

<sup>2</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 52. Voir aussi l'Avis du Bureau du CCJE concernant la réforme du système judiciaire en République slovaque, émis à la demande du représentant de la République slovaque au CCJE (CCJE-BU(2020)3, 9 décembre 2020), page 3, Section B (en anglais).

<sup>3</sup> Avis du Bureau du CCJE concernant la réforme du système judiciaire en République slovaque, émis à la demande du représentant de la République slovaque au CCJE (CCJE-BU(2020)3, 9 décembre 2020), page 3, Section B (en anglais).

<sup>4</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 49.

<sup>5</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 50.

<sup>6</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 8.

<sup>7</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 8.

<sup>8</sup> CCJE, Magna Carta des juges (2010), par. 4.

12. La Commission de Venise a souligné en particulier que l'inamovibilité des juges est reconnue dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et dans un certain nombre de documents de référence internationaux comme une garantie importante pour l'indépendance des juges. Si le principe d'inamovibilité n'est pas absolu, en règle générale, le transfert de juges sans leur consentement n'est autorisé que dans des cas exceptionnels, tels que les réformes générales du système judiciaire et les sanctions disciplinaires<sup>9</sup>.
13. De même, la Charte européenne sur le statut des juges (1998) précise, concernant la nomination et l'inamovibilité des juges, que les juges en fonction dans un tribunal « ne peuvent en principe faire l'objet d'une nouvelle nomination ou d'une nouvelle affectation, même en promotion, sans y avoir librement consenti. Il ne peut être fait exception à ce principe que dans le cas où le déplacement a été prévu à titre de sanction disciplinaire et a été prononcé, dans celui d'une modification légale de l'organisation judiciaire et dans celui d'une affectation temporaire, pour renforcer un tribunal voisin, la durée maximale d'une telle affectation étant strictement limitée par le statut »<sup>10</sup>. « Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, la Charte prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci »<sup>11</sup>.
14. Pour ce qui est de l'affirmation selon laquelle la mutation de juges dans des juridictions inférieures sans leur consentement pourrait avoir des conséquences sur leurs conditions de service, y compris leurs salaires et pensions, le Bureau du CCJE rappelle que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné dans sa Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (Recommandation CM/Rec(2010)12) que « [l]a rémunération des juges devrait être à la mesure de leur rôle et de leurs responsabilités, et être de niveau suffisant pour les mettre à l'abri de toute pression visant à influencer leurs décisions. Le maintien d'une rémunération raisonnable devrait être garanti en cas de maladie ou de congé de maternité ou de paternité, ainsi que le versement d'une pension de retraite dont le niveau devrait être raisonnablement en rapport avec celui de la rémunération des juges en exercice. Des dispositions légales spécifiques devraient être introduites pour se prémunir contre une réduction de rémunération visant spécifiquement les juges »<sup>12</sup>.
15. Le CCJE a également souligné qu'il fallait s'assurer que tous les juges de même expérience bénéficient de la même rémunération, à l'exception d'indemnités spécifiques résultant de tâches spéciales.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Commission de Venise, Géorgie – Avis sur les amendements de décembre 2021 portant sur la Loi organique sur les Tribunaux de Droit Commun (Venise, 17-18 juin 2022), voir également le Rapport de la Commission de Venise sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I : L'indépendance des juges (Venise, 12-13 mars 2010), par. 43.

<sup>10</sup> Charte européenne sur le statut des juges (1998), par. 3.4.

<sup>11</sup> Charte européenne sur le statut des juges (1998), par. 1.3.

<sup>12</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, par. 54.

<sup>13</sup> Avis n° 15 (2012) du CCJE sur la spécialisation des juges, par. 56.

16. Le CCJE a également mentionné la rémunération suffisante des juges parmi les garanties fondamentales de l'indépendance de la justice<sup>14</sup>. Par ailleurs, des salaires, des pensions de retraite et des autres avantages sociaux adéquats, une charge de travail gérable, une infrastructure de travail adéquate et la sécurité d'emploi tant pour les juges que pour le personnel judiciaire sont essentiels à la légitimité et à la bonne réputation d'un système judiciaire. Il s'agit également de garanties importantes contre la corruption au sein du système judiciaire<sup>15</sup>.
17. La Commission de Venise a aussi souligné que la rémunération des juges devait correspondre à la dignité de leur profession et qu'une rémunération satisfaisante était indispensable pour protéger les juges contre des ingérences extérieures indues. Le niveau de la rémunération devrait être établi en tenant compte de la situation sociale dans le pays considéré ainsi que du niveau de rémunération des hauts fonctionnaires. La rémunération devrait être déterminée en fonction d'un barème général et de critères objectifs et transparents<sup>16</sup>.

## CONCLUSIONS

18. Le Bureau du CCJE a examiné le projet de loi contesté (projet de loi n° 5456-Д), en particulier les dispositions relatives à la mutation de juges dans des juridictions inférieures sans leur consentement, qui pourrait affecter leurs conditions de service, y compris leurs salaires et pensions, au regard des instruments consultatifs internationaux susmentionnés.
19. Le Bureau du CCJE, comme il l'a fait précédemment dans une affaire similaire<sup>17</sup>, conclut que l'adoption de dispositions relatives à la mutation de juges dans une juridiction inférieure sans leur consentement dans le cadre d'une réforme du système judiciaire ne peut être conforme aux normes européennes que si les principes de l'inamovibilité et de la sécurité du statut, en tant qu'éléments fondamentaux de l'indépendance des juges, sont respectés. À cet égard, des dispositions précises et claires devraient être établies au niveau législatif.
20. Concernant en particulier le maintien du même niveau de salaires et de pensions à la suite de ces mutations, le Bureau du CCJE fait observer que les instruments consultatifs internationaux ne donnent pas d'indicateurs précis quant aux montants ou aux pourcentages de rémunération que les juges devraient se voir accorder.

---

<sup>14</sup> Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, par 35.

<sup>15</sup> Avis n° 21 (2018) du CCJE sur la prévention de la corruption parmi les juges, Chapitre V. Conclusions et recommandations, clause g.

<sup>16</sup> Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I : L'indépendance des juges (Venise, 12-13 mars 2010), par. 46.

<sup>17</sup> Le Bureau du CCJE est effectivement parvenu à la même conclusion dans une affaire similaire concernant la République slovaque (Avis du Bureau du CCJE concernant la réforme du système judiciaire en République slovaque, émis à la demande du représentant de la République slovaque au CCJE (CCJE-BU(2020)3, 9 décembre 2020, page 7 (en anglais).

21. De l'avis du Bureau du CCJE, et conformément aux instruments consultatifs internationaux, il conviendrait de tenir compte de l'importance de la mission des juges et de la dignité de leur fonction pour déterminer leur niveau de rémunération. Ainsi, et bien que les États membres disposent d'une marge d'appréciation, il serait souhaitable, dans la situation particulière qui prévaut actuellement en Ukraine où un groupe de juges a déjà un certain niveau d'ancienneté, de veiller à ce que ces juges conservent le même niveau de rémunération, au vu de leur expérience professionnelle et de leurs qualifications, même s'ils sont mutés dans des juridictions inférieures. De cette manière, ils n'auraient pas à supporter le poids de la réforme du système judiciaire et continueraient à être rémunérés en fonction de leur ancienneté, en tenant compte de leur expérience et de leurs qualifications professionnelles.