



Strasbourg, 22 mars 2021

CDL-AD(2021)006

Avis n° 1024/2021

Or. angl.

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

UKRAINE

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LA PROCÉDURE
CONSTITUTIONNELLE (PROJET DE LOI N° 4533)
ET PROJET DE LOI ALTERNATIF SUR LA PROCÉDURE D'EXAMEN
DES AFFAIRES ET D'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE (PROJET DE LOI N° 4533-1)**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 126^{ème} session plénière
(en ligne, 19-20 mars 2021)**

sur la base des commentaires de

**M. Paolo CAROZZA (membre, États-Unis)
M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
M. Christoph GRABENWARTER (Membre, Autriche)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle	3
B.	Portée de l'avis - avis précédents	5
III.	Analyse	5
A.	Nomination des juges de la Cour constitutionnelle.....	5
B.	Répartition des affaires et composition des sénats et conseils.....	7
C.	Accès à la justice constitutionnelle.....	7
D.	Récusation	8
E.	<i>Non ultra petita</i>	8
F.	Procédure disciplinaire	9
G.	Réouverture d'une affaire lorsque la responsabilité pénale d'un juge en relation avec cette décision a été établie	10
H.	Annulation de dispositions légales par la Grande Chambre uniquement.....	10
I.	Règles de procédure ou règlement intérieur	11
J.	Exigences de vote	11
K.	Doctrine constitutionnelle.....	12
L.	Relations entre le droit ukrainien et le droit international	13
M.	Forme de la motivation des décisions de la Cour.....	13
N.	Autres questions.....	14
IV.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre du 26 janvier 2021, le Président de la *Verkhovna Rada* (Parlement d'Ukraine), M. Razumkov, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur la procédure constitutionnelle (projet de loi n° 4533, CDL-REF(2021)015) et le projet de loi alternatif sur la procédure d'examen des affaires et d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle (projet de loi n° 4533-1, CDL-REF(2021)016).

2. M. P. Carozza, M. S. Darmanović et M. Ch. Grabenwarter ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Le 22 février 2021, les rapporteurs, assistés de M. Dürr et M. Dikov, ont eu des réunions en ligne avec les interlocuteurs suivants : le chef adjoint du bureau du président de l'Ukraine et le président du groupe de travail sur la réforme du système judiciaire sous la commission présidentielle sur la réforme juridique, le président de la commission parlementaire sur la politique juridique et les membres de la commission, le président et les juges de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, les représentants de la communauté internationale et les ONG. La Cour constitutionnelle a envoyé des commentaires écrits sur le projet de loi. La Commission est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Suite à un échange de vues avec M. Andrii Kostin, Président de la Commission de la politique juridique de la *Verkhovna Rada* et Mme Olha Sovhyria, Vice-présidente de la Commission de la politique juridique, Présidente de la Sous-commission sur la réforme politique et le droit constitutionnel, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

II. Contexte

A. Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle

6. Cet avis fait suite à l'adoption et à l'approbation de deux avis urgents de la Commission de Venise sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à la décision 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine et sur la réforme de la Cour constitutionnelle¹.

7. Le Président de l'Ukraine, M. Zelenskyy avait demandé ces avis après l'adoption par la Cour constitutionnelle de la décision 13-r/2020 le 27 octobre 2020 qui avait invalidé de grandes parties de la législation anticorruption en vigueur.

8. La décision 13-r/2020 a déclenché un débat public animé. Le Président Zelenskyy a présenté au Parlement le projet de loi n° 4288 qui aurait déclaré nulle et non avenue la Décision 13-r/2020 et mis fin aux pouvoirs de tous les juges de la Cour constitutionnelle.

¹ CDL-PI(2020)018, approuvé en tant que CDL-AD(2020)038, Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à la décision n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine et CDL-PI(2020)019, approuvé en tant que CDL-AD(2020)039, Ukraine - Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle.

9. A la demande du Président Zelensky, la Commission de Venise a émis les deux avis urgents. Le premier avis urgent CDL-AD(2020)038 traitait des mécanismes de lutte contre la corruption, tandis que l'avis urgent CDL-AD(2020)039 (ci-après "l'avis urgent") portait sur une éventuelle réforme de la Cour constitutionnelle.

10. L'avis urgent a identifié un certain nombre de lacunes dans la décision 13-r/2020 :

- Tout d'abord, le raisonnement de la décision 13-r était incomplet et peu convaincant car il faisait un usage abusif des normes internationales et des principes généraux du constitutionnalisme concernant la séparation des pouvoirs et l'indépendance judiciaire. La décision ne comportait aucune explication motivée tant sur les principes généraux qu'elle invoquait que sur les dispositions législatives spécifiques qu'elle invalidait.
- Deuxièmement, malgré les demandes formelles de récusation, les procédures de la Cour relatives à cette affaire n'ont pas permis de traiter de manière adéquate les graves allégations de possibles conflits d'intérêts de la part d'au moins quatre des douze juges de la Cour constitutionnelle qui ont participé à la décision.
- Troisièmement, la portée de la décision 13-r allait sensiblement au-delà de la portée de la demande de contrôle constitutionnel qui avait été soumise à la Cour, même si une autorisation législative explicite permettant à la Cour constitutionnelle d'étendre la portée d'une requête avait été abrogée en 2016.
- Quatrièmement, contrairement à la pratique courante de la Cour dans des affaires antérieures portant sur l'inconstitutionnalité de dispositions législatives importantes, la Cour n'avait en l'espèce (et sans explication) prévu aucun délai pour l'entrée en vigueur de l'arrêt.

11. Néanmoins, l'avis indiquait clairement qu'en ce qui concerne l'affaire spécifique tranchée par la Cour, les décisions de la Cour constitutionnelle étaient définitives et contraignantes. Le blocage de l'activité de la Cour constitutionnelle constituerait une violation majeure et grave de l'État de droit et des principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

12. Cependant, la Décision 13-r/2020 était une indication forte qu'une réforme de la Cour constitutionnelle était justifiée. Les éléments d'une telle réforme devraient notamment être :

- renforcer l'obligation pour la Cour de fournir des décisions motivées ;
- améliorer les dispositions législatives, ainsi que les pratiques de la Cour, concernant la définition et le traitement des conflits d'intérêts potentiels et la récusation des juges ;
- fournir une plus grande clarté concernant les éventuelles procédures et sanctions disciplinaires auxquelles les juges peuvent être soumis en cas de violation de leurs obligations judiciaires ;
- améliorer la légitimité procédurale des décisions de la Cour constitutionnelle ;
- examiner si et comment les décisions et les procédures de la Cour constitutionnelle peuvent être rouvertes après qu'un jugement a déjà été rendu ; et
- la mise en place de meilleurs processus d'identification des candidats et de sélection des juges de la Cour constitutionnelle, notamment par la création d'un nouvel organe de sélection avec une participation internationale, ce qui pourrait contribuer à garantir que les juges ont la haute moralité et l'intégrité requises.

13. Si la procédure devant la Cour constitutionnelle et notamment les aspects relatifs aux droits et obligations des parties doivent être réglementés dans la loi sur la Cour constitutionnelle, la Cour doit pouvoir définir plus en détail sa procédure dans son propre règlement intérieur.

14. La Commission de Venise a recommandé que les postes actuellement vacants à la Cour constitutionnelle ne soient pourvus par le Parlement et le Congrès des juges qu'après une amélioration du système de nomination (organe de sélection). Un amendement constitutionnel devrait prévoir l'élection du quota parlementaire à la majorité qualifiée à un stade ultérieur.

15. Compte tenu de la situation spécifique de l'Ukraine, la Commission de Venise a recommandé à la Cour constitutionnelle de faire preuve d'une certaine retenue si les dispositions modifiées étaient contestées devant la Cour. Toutefois, la Cour constitutionnelle devrait être consultée sur la réforme. Les commentaires écrits de la Cour devraient être examinés attentivement, notamment parce qu'ils mettent en évidence d'éventuelles incohérences entre le projet de loi et la loi existante sur la Cour constitutionnelle.

16. L'introduction du projet de loi sur la procédure constitutionnelle et du projet alternatif est une réaction aux recommandations de la Commission de Venise. La Commission de Venise se félicite vivement que le Président Zelenskyy ait retiré le projet de loi n° 4288 qui aurait mis fin aux pouvoirs de tous les juges de la Cour constitutionnelle.

B. Portée de l'avis - avis précédents

17. La demande d'avis porte à la fois sur le projet de loi n° 4533 sur la procédure constitutionnelle et sur un projet de loi alternatif n° 4533-1 sur la procédure d'examen des affaires et d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle d'Ukraine. Le projet de loi principal et son projet alternatif sont très similaires, mais ils diffèrent sur certains points. Le présent avis analyse uniquement le projet de loi principal n° 4533. Notamment, depuis la demande, ce projet de loi a été adopté en première lecture et le projet de loi alternatif n° 4533-1 n'est plus pendante devant le Parlement. Toutefois, le présent avis fera référence au projet de loi alternatif à l'occasion, lorsque la Commission recommandera de reprendre des éléments de ce projet.

18. Le présent avis est fondé sur des normes internationales et régionales, et de nombreux détails de la loi n'atteignent pas le niveau d'applicabilité de ces normes. Le présent avis ne s'engage pas dans une analyse ou une évaluation de la conformité de la loi avec lesdites normes, sauf dans la mesure où les changements proposés touchent ou affectent les principes et pratiques reflétant les normes internationales/régionales.

19. Actuellement, le statut et les activités de la Cour constitutionnelle sont régis par la Constitution², la loi sur la Cour constitutionnelle³ et le règlement intérieur de la Cour elle-même⁴. En 2016, la Commission de Venise a rendu un avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle de l'époque⁵.

III. Analyse

A. Nomination des juges de la Cour constitutionnelle

20. De l'avis de la Commission de Venise, la réforme du processus de nomination est essentielle à la réforme de la Cour constitutionnelle en général. C'est une occasion manquée de ne pas l'inclure dans la loi actuelle. Article 148(3) de la Constitution prévoit que la sélection des candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle se fait sur une base compétitive

² http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/constitution_2019_eng.pdf ;

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/ENG/EUR/UKR?f=templates&fn=default.htm>.

³ http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/law_on_ccu_amended_2017_eng.pdf ;

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/laws/ENG/EUR/UKR?f=templates&fn=default.htm>.

⁴ http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/rules_2018_0.pdf.

⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2016)034, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle ; voir également CDL-AD(2006)016, Avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer le fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine ; CDL-AD(2015)043, Mémoire du Secrétaire sur la compatibilité du projet de loi de l'Ukraine sur l'amendement de la Constitution de l'Ukraine en matière de justice tel que soumis par le Président à la Verkhovna Rada le 25 novembre 2015 (CDL-REF(2015)047) avec l'Avis de la Commission de Venise sur les amendements proposés à la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire (remarques sur les articles 126, 148, 149-1).

selon la procédure prévue par la loi. Par conséquent, la procédure de sélection peut être améliorée sans modifications constitutionnelles et de nombreuses améliorations importantes peuvent être apportées au système de nomination sur la base des lois ordinaires.

21. Le projet de loi n° 4533 établit une nouvelle loi sur la procédure de la Cour constitutionnelle, distincte de la loi existante sur la Cour constitutionnelle, mais il modifie également la loi existante en y introduisant un nouvel article sur la procédure disciplinaire (voir ci-dessous).

22. À une exception près, le projet de loi n° 4533 ne traite pas du système de nomination des juges de la Cour constitutionnelle ni de la sélection compétitive requise par l'article 148 de la Constitution. Dans son avis urgent CDL-AD(2020)039, la Commission de Venise avait recommandé la mise en place d'un « organe de sélection des candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle, avec une composante internationale, qui pourrait inclure des experts internationaux des droits de l'homme et une participation de la société civile, afin de garantir les qualités morales et professionnelles des candidats. »

23. Le projet de loi n° 4533 affecte toutefois la procédure de nomination des juges en modifiant l'article 11 (3) de la loi sur la Cour constitutionnelle, qui se lit comme suit :

“3. Le juge de la Cour constitutionnelle doit respecter le critère de neutralité politique. Le juge ne peut pas être affilié à des partis politiques ou à des syndicats, ni manifester sa disposition à leur égard, ni participer à aucune activité politique.

En particulier, une personne ne peut être nommée au poste de juge de la Cour constitutionnelle si, à la date de sa nomination, elle :

1) est membre ou occupe une fonction dans un parti politique ou une autre organisation qui poursuit des objectifs politiques ou participe à des activités politiques ;

2) est élu à un poste électif dans un gouvernement ou une autorité locale autonome, détient des pouvoirs représentatifs ;

3) participe à la gestion ou au financement d'une campagne politique ou d'autres activités politiques.

... ”

24. Le point 6 (5) (d) des dispositions finales du projet de loi n° 4533 remplacerait le point 2) des critères ci-dessus par la disposition suivante : « *Le juge de la Cour constitutionnelle ne peut pas, entre autres, nommer une personne qui est citoyenne d'un autre État à la date de sa nomination* ».

25. Cet amendement aurait pour conséquence la possibilité de nommer un membre actif du gouvernement ou du parlement. Cela serait en contradiction avec l'objectif de l'article 11 (3) qui exige la neutralité politique des juges de la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise recommande de supprimer le point 6 (5) (d) des dispositions finales du projet de loi n° 4533 et de respecter strictement l'interdiction de nommer des membres actifs du Parlement comme juges de la Cour constitutionnelle. En tant que seule disposition traitant des nominations, les modifications de l'article 11 (3) ne s'intègrent pas dans le Projet de loi n° 4533, qui traite de la procédure et de la discipline. Au lieu de cette disposition, la Commission recommande de mettre en œuvre - éventuellement dans une législation séparée - sa recommandation de l'avis urgent CDL-AD(2020)029 visant à établir, un organe de sélection avec une composante internationale pour les candidats à la Cour constitutionnelle⁶. Des changements substantiels considérables

⁶ Les ambassadeurs des pays du G7 en Ukraine ont recommandé de [c'est nous qui soulignons] : d'instituer temporairement une modeste augmentation du quorum décisionnel de la CCU ; de reporter les procédures de sélection en cours pour les juges de la CCU jusqu'à l'introduction de nouvelles règles de sélection ; d'établir d'urgence un processus de sélection compétitif clair et transparent pour les juges de la CCU avec une participation significative des internationaux à l'examen de tous les candidats ; renforcer les procédures disciplinaires et les exigences éthiques pour les juges de la CCU ; créer une commission d'éthique indépendante habilitée à contrôler les membres actuels de la HCJ et à soumettre, le cas échéant, une motion de révocation des membres de la HCJ aux organes de nomination

peuvent être apportés en cohérence avec les dispositions constitutionnelles actuelles. L'introduction d'un tel organe de filtrage ne nécessiterait pas d'amendement constitutionnel mais mettrait en pratique l'article 148 de la Constitution.

26. La Commission de Venise réitère sa recommandation formulée au paragraphe 104 de l'avis urgent selon laquelle les postes actuellement vacants à la Cour constitutionnelle ne devraient être pourvus qu'après une amélioration du système de nomination.

B. Répartition des affaires et composition des sénats et conseils

27. Le projet de loi institue diverses formes de transparence dans le processus de décision constitutionnelle. Il s'agit là d'évolutions très positives et bienvenues.

28. L'article 9 établit un système de gestion automatisée des documents, permettant un accès public (anonymisé) aux dossiers des affaires et qui serait également utilisé pour la composition automatique des sénats (article 12, paragraphe 2) et des panels (article 13, paragraphe 1). Cette mesure est la bienvenue. Toutefois, la loi devrait également préciser pour combien de temps ces organes sont composés et quand/comment la composition peut changer (voir également l'article 30, paragraphe 6, sur le changement d'un juge d'un sénat à l'autre).

29. Le projet de loi établirait donc des processus sensiblement nouveaux pour la répartition du travail au sein de la Cour, par l'intermédiaire des Sénats et des Conseils, et pour l'affectation des juges rapporteurs (articles 9 (3), 30 (1)). Le système automatisé qu'il introduit peut constituer une évolution positive dans la mesure où il peut à la fois accroître l'efficacité du travail et (surtout) contribuer à réduire tout arbitraire ou toute influence politique (ou la perception d'une telle influence) sur la répartition des affaires au sein de la Cour.

30. Bien que, tout compte fait, un système automatisé puisse être le meilleur, l'utilisation pratique du système et même les codes dans les processus automatisés peuvent être manipulés pour introduire une influence politique et idéologique et la corruption sous l'apparence de la neutralité. Pour éviter de tels abus, il est essentiel que les résultats du système automatisé soient accessibles au public afin de pouvoir détecter toute tendance à l'abus.

31. Il est également positif que le projet d'article 36 permette aux juges de surmonter un éventuel blocage de la part du juge-rapporteur ou du président dans l'établissement de l'ordre du jour de la Cour.

C. Accès à la justice constitutionnelle

32. Un certain nombre de dispositions relatives aux plaintes constitutionnelles sont ajoutées ou modifiées. Le projet de loi met en œuvre une série de mesures visant à améliorer l'accès des requérants à la justice constitutionnelle, ce qui constitue une évolution positive :

- la possibilité d'introduire des recours constitutionnels par voie électronique (article 24, paragraphe 5),
- la correspondance électronique avec l'initiateur du recours constitutionnel (article 24, paragraphe 6),
- un délai déterminé pour l'élimination des manquements (article 28, paragraphe 3),
- des mesures provisoires pour garantir le respect de la Constitution (article 27),
- le remboursement des frais (article 46),
- prévoir un remède (indemnisation) en cas de retard excessif (article 44, paragraphe 4, dispositions finales, point 2) ; prolonger certains délais ; etc.

pour qu'ils prennent la décision finale ; rendre obligatoire la délibération impartiale et ouverte des affaires et le vote des juges de la CCU.

33. Ces dispositions sont les bienvenues, car elles renforceront la position des requérants individuels, mais elles amélioreront également l'efficacité de la Cour constitutionnelle.

D. Récusation

34. Le projet d'article 15 (4) fournit des règles détaillées sur la récusation et l'auto-récusation des juges. Il devrait y avoir (auto-)récusation, *entre autres*, lorsque :

- « 1) le juge a un intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'examen de l'affaire ;
- 2) le juge est un membre de la famille ou un parent des personnes impliquées dans l'affaire ;
- 3) après avoir été nommé à son poste et après le début et avant la fin de l'examen de l'affaire par la Cour, le juge a exprimé publiquement son opinion sur le sujet de la demande, de la pétition ou de la plainte constitutionnelle ou a jeté publiquement le discrédit sur son objectivité et son impartialité ;
- 4) d'autres circonstances mettent en doute l'objectivité et l'impartialité du juge. »

35. Selon le projet d'article 15 (6), une demande d'(auto)récusation doit être présentée par écrit et la Cour constitutionnelle doit adopter une décision sur cette demande, qui contient une réponse motivée sur les motifs de récusation. Cet arrêt est publié dans le registre des actes de la Cour. Enfin, le projet d'article 15 prévoit également que « les termes 'conflit d'intérêts réel', 'conflit d'intérêts potentiel' sont utilisés dans le sens qui leur est donné dans la loi ukrainienne sur la prévention de la corruption ».

36. La Commission de Venise est d'avis que la précision des règles relatives aux procédures de récusation est très importante et va directement dans le sens de ses recommandations. Les dispositions relatives à la récusation sont claires et utiles, notamment dans la mesure où elles exigent des décisions transparentes et motivées. Elles répondent également à la recommandation du paragraphe 102.5 de l'avis urgent, qui demandait une définition du « conflit d'intérêts ».

37. L'article 15 pourrait être lu comme impliquant la récusation d'un juge qui a exprimé des avis académiques ou professionnelles dans ce domaine du droit, même au-delà de l'affaire spécifique. Toutefois, il ne serait pas approprié ou nécessaire qu'un juge se récuse uniquement pour des avis exprimés sur des points de droit généraux, mais seulement lorsqu'ils se rapportent directement à l'affaire en question ou remettent raisonnablement en cause la capacité du juge à être impartial dans cette affaire.

38. L'article 15 pourrait être encore amélioré en prévoyant qu'un juge doit toujours se récuser lorsqu'il a exprimé son opinion sur l'affaire, et pas seulement après sa nomination et le début de l'examen de l'affaire. Dans son paragraphe 102.8, l'avis urgent recommandait que le fait de ne pas se récuser soit défini comme une faute disciplinaire. Cela devrait figurer explicitement dans la loi. Toutefois, un manquement mineur ou non intentionnel à l'obligation de se rétracter ne devrait pas entraîner la révocation du juge, mais une sanction moins lourde (voir ci-dessous la graduation des procédures disciplinaires).

39. Enfin, le projet d'article 38, paragraphe 2, prévoit que le quorum général de 12 des 18 juges de la Grande Chambre est réduit si des juges sont récusés, mais que le quorum ne peut pas tomber en dessous de 10 juges. Cette disposition est positive et met en œuvre la recommandation du paragraphe 102.7 de l'avis urgent visant à réduire le quorum afin d'éviter le risque de *non liquet*.

E. Non ultra petita

40. La limitation du champ d'application d'une décision de la Cour constitutionnelle au champ d'application de la requête à l'article 6, paragraphe 5, est un changement positif qui est conforme

à la recommandation du paragraphe 102.1 de l'avis urgent visant à rendre plus explicite l'intention présumée du Parlement de limiter le champ d'application des décisions de la Cour constitutionnelle aux questions spécifiques soulevées par les parties devant elle. D'autre part, il est utile que l'article 6, paragraphe 4, ne limite pas la Cour aux arguments présentés par les parties.

F. Procédure disciplinaire

41. Les dispositions finales du projet de loi prévoient des amendements à la loi ukrainienne « sur les procédures constitutionnelles ». En particulier, un nouvel article 21-1 sur la responsabilité disciplinaire des juges de la Cour constitutionnelle est ajouté. Ce nouvel article détermine certains motifs et la procédure d'engagement de la responsabilité disciplinaire des juges et désigne les personnes qui peuvent engager une telle procédure. En outre, la signification de la « faute disciplinaire grave » est déterminée (voir article 21-1 (1)).

42. Selon l'article 21-1 (3), la motion visant à engager la responsabilité disciplinaire d'un juge de la Cour constitutionnelle peut être déposée par au moins trois juges de la Cour et par les autorités de nomination, c'est-à-dire le Président de l'Ukraine, le Congrès des juges et un tiers des membres de la Verkhovna Rada. La Commission permanente du règlement et de l'éthique de la Cour examine l'affaire tandis qu'il appartient à la Grande Chambre d'adopter une sanction disciplinaire, c'est-à-dire de révoquer le juge.

43. Au paragraphe 102.3 de son avis urgent, la Commission de Venise avait recommandé que la procédure disciplinaire soit réglementée dans la loi sur la Cour constitutionnelle, les détails étant précisés dans le règlement intérieur. L'article 21-1 met en œuvre cette recommandation, ce qui est positif.

44. En ce qui concerne les organes compétents pour engager des procédures disciplinaires, dans son Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, la Commission de Venise a souligné que les procédures disciplinaires à l'encontre des juges ne devraient pas être engagées par le Président de l'Etat⁷.

45. La Commission réaffirme qu'il ne devrait pas être possible que le pouvoir exécutif engage directement des procédures disciplinaires contre les juges de la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise recommande de reprendre la proposition du projet de loi alternatif n° 4533-1 visant à donner ce pouvoir à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption dans son domaine de compétence.

46. La décision 13-r/2020 impliquait que toute supervision des juges par les organes anticorruption constituerait une violation de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance judiciaire. La Commission de Venise rejette une telle position et affirme que le fait d'accorder aux organes anticorruption certains pouvoirs de supervision sur les juges est conforme aux principes généraux du constitutionnalisme et de l'État de droit.

47. Un aspect problématique du projet de loi est l'absence de toute forme de sanctions graduées; la seule sanction dans le cadre d'une procédure disciplinaire semble être la révocation (voir l'article 21-1 (8) , « engager la responsabilité disciplinaire d'un juge de la Cour constitutionnelle en le révoquant de son poste »).

48. Selon l'article 149, dernière phrase, la révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle doit être décidée par au moins deux tiers des voix de la Cour plénière. Ceci est reflété dans le projet d'article 21-1 (11), qui prévoit également que le juge soumis à une procédure disciplinaire ne vote

⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2016)001, Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, para. 92 seq.

pas. Le motif pertinent de l'article 149 de la Constitution est *"la commission par lui d'une faute disciplinaire grave, d'un manquement flagrant ou permanent à ses devoirs incompatibles avec la qualité de juge de la Cour ou qui révèle une non-conformité avec l'exercice de la fonction."*

49. Cette exigence de vote élevée, combinée au fait que la révocation est la seule sanction disciplinaire, rend presque impossible la sanction d'un juge de la Cour constitutionnelle. Afin de rendre opérationnel le système disciplinaire à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, le projet de loi devrait introduire une majorité simple pour sanctionner les infractions disciplinaires inférieures au seuil de « faute disciplinaire grave ». Ces infractions disciplinaires n'entraînent pas la révocation du juge et devraient être passibles d'autres sanctions, telles que des avertissements, des réprimandes, une réduction de salaire, etc. Lorsque des sanctions de niveau inférieur sont également disponibles et peuvent être appliquées par une majorité plus faible, il devient plus probable dans la pratique que la Cour constitutionnelle impose des sanctions aux juges qui ont violé leurs obligations.

50. Enfin, l'article 21-1 (9) (4) prévoit que la procédure disciplinaire est classée si la Cour n'adopte pas de résolution dans les six mois suivant la réception de la motion. Cette disposition pourrait facilement conduire à l'inaction ou à des tentatives de blocage des procédures au sein de la Cour pour éviter toute sanction. Au contraire, la Cour devrait être obligée de prendre une décision dans les six mois, mais l'inaction de la Cour ne devrait pas entraîner automatiquement la fin de la procédure.

G. Réouverture d'une affaire lorsque la responsabilité pénale d'un juge en relation avec cette décision a été établie

51. Le paragraphe 102.4 de l'avis urgent recommandait d'introduire la possibilité de rouvrir les affaires de la Cour constitutionnelle lorsque la responsabilité pénale d'un juge en relation avec cette décision a été établie (par exemple, l'acceptation de pots-de-vin).

52. Le projet de loi n'envisage pas la possibilité pour la Cour constitutionnelle de revoir sa propre décision dans le cas où l'un de ses juges ayant voté en faveur de cette décision a été condamné en dernière instance pour avoir accepté un pot-de-vin en relation avec l'adoption de cette décision. Ce cas - que l'on espère très rare - devrait être réglementé dans le projet de loi.

H. Annulation de dispositions légales par la Grande Chambre uniquement

53. Selon l'article 42 (12), si, lors de l'examen d'une affaire initiée sur la base d'un recours constitutionnel, le Sénat conclut que la loi (ou disposition de la loi) contestée n'est pas conforme à la Constitution, le Sénat adopte un projet de décision sur son inconstitutionnalité et dépose une motion auprès de la Grande Chambre lui demandant de confirmer cette décision. La Grande Chambre peut alors soit commencer l'examen complet de l'affaire par la Grande Chambre, soit confirmer le projet de décision du Sénat. Si la Grande Chambre décide de commencer l'examen de l'affaire de son propre chef, l'audience de l'affaire recommence (article 42 (13)). Si la Grande Chambre confirme le projet de décision du Sénat, cette décision est réputée adoptée (articles 39.12, 39.13 et 39.14).

54. Le Sénat ne peut donc pas annuler lui-même une disposition légale mais doit soumettre son projet de décision à l'approbation de la Grande Chambre. La Grande Chambre peut soit confirmer le projet de décision du Sénat, soit procéder à sa propre audition. Dans ce cas, la Grande Chambre applique les mêmes règles de vote que pour les recours qui ont leur origine à la Grande Chambre (c'est-à-dire que 12 juges sur 18 doivent voter en faveur de la confirmation de l'annulation de la disposition légale). Les remarques de la Commission de Venise sur les exigences de vote ci-dessous s'appliquent également dans ce cas.

55. L'article 42 (12) reprend la recommandation figurant aux paragraphes 84 et 102.10 de l'avis urgent, ce qui est bienvenu. La raison de cette recommandation était que pour donner plus de légitimité à l'annulation d'une disposition légale, dans la situation spécifique de l'Ukraine, davantage de juges devraient être impliqués dans une telle décision. La Commission avait recommandé ce mécanisme uniquement pour les cas où le Président ou le Parlement demande au Sénat de le faire. Étant donné qu'il s'agit de l'annulation d'une disposition juridique adoptée par le Parlement et/ou dont l'initiative peut venir du Président, il serait dans leur intérêt de « défendre » la loi devant la Grande Chambre contre le constat d'inconstitutionnalité du Sénat. Cependant, ils peuvent également être d'accord avec l'évaluation du sénat et ne pas être intéressés à défendre leur loi devant la Grande Chambre. Par conséquent, pour des raisons d'économie de procédure, afin de raccourcir la procédure, l'affaire ne devrait être transférée à la Grande Chambre que si le Président ou le Parlement le demande.

I. Règles de procédure ou règlement intérieur

56. Conformément à la recommandation formulée aux paragraphes 40 et suivants de l'avis urgent, le projet de loi reconnaît et respecte explicitement la capacité de la Cour à élaborer son propre règlement intérieur (anciennement appelé règlement de procédure). Cependant, le projet de loi n'est pas suffisamment clair sur la relation entre la loi et le règlement intérieur. Le règlements intérieur pourraient aller à l'encontre des objectifs d'efficacité, de transparence et de responsabilité que le projet de loi cherche à promouvoir. Il pourrait donc y avoir des dispositions plus claires spécifiant que le règlement intérieur doit être conforme à la loi (loi sur la Cour constitutionnelle et nouvelle loi sur la procédure constitutionnelle).

J. Exigences de vote

57. L'article 38 fixe les conditions de quorum et de vote pour deux types de décisions. L'article 38 (3) concerne les décisions de recevabilité de la Grande Chambre « en session », tandis que l'article 38 (11) concerne les décisions sur le fond de la Grande Chambre « en session plénière ». Cette distinction entre les décisions de recevabilité et les décisions sur le fond devrait être énoncée plus clairement dans le projet de loi, peut-être en divisant l'article 38 en deux.

58. L'article 38 (3) prévoit une majorité simple des juges pour les décisions de recevabilité. Une égalité des voix entraîne la recevabilité de l'affaire. L'article 38 (11) requiert 12 des 18 juges, c'est-à-dire deux tiers du nombre total de juges, pour prendre une décision sur le fond. Ce nombre peut être ramené à 11 ou 10 voix si un ou deux juges se récusent, mais il ne peut être inférieur à 10 juges. Actuellement, l'article 66 (11) de la loi sur la Cour constitutionnelle exige dix juges pour adopter une décision. La majorité de dix correspond à 50 pour cent (9 juges sur 18), plus un juge.

59. Le projet d'article 39 (3) exige une majorité simple pour les décisions de recevabilité dans les sénats, tandis que l'article 39 (11) exige un nombre fixe de six juges (c'est-à-dire deux tiers du total de neuf juges) pour prendre une décision sur le fond.

60. L'avis de la Commission de Venise sur les modifications de la loi du 25 juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel de Pologne donne un aperçu des exigences de vote similaires et arrive à la conclusion que dans la grande majorité des systèmes juridiques européens, seule une majorité de vote simple est requise⁸. Il existe quelques exceptions à cette règle : une majorité des deux tiers est requise dans le cas de certaines compétences spécifiques des Cours constitutionnelles, par exemple, pour protéger une minorité, ou contre une ingérence étendue dans les droits fondamentaux. Les exemples d'une compétence *ex-officio* en Russie et en Serbie

⁸ Commission de Venise, Pologne - Avis sur les modifications de la loi du 25 juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel, CDL-AD(2016)001, para. 73 et suivants.

ne peuvent pas être utilisés comme un argument en faveur d'une telle règle générale⁹. Dans cet avis, la Commission de Venise a également souligné que les décisions unanimes ne sont requises que lorsqu'un petit nombre de juges est compétent pour trancher une affaire - par exemple, en Autriche¹⁰ ou en Allemagne¹¹. Dans ces constellations, l'exigence de l'unanimité est une compensation pour la réduction du nombre de juges et constitue une garantie en faveur des requérants. Cela ne peut donc pas non plus être utilisé comme un argument en faveur d'exigences de vote plus élevées pour toutes les affaires décidées par la formation plénière¹². En ce qui concerne le Tribunal constitutionnel polonais, la Commission a conclu que l'exigence d'une majorité des deux tiers des voix pourrait bloquer le processus décisionnel du Tribunal et rendre le Tribunal constitutionnel inefficace, ce qui l'empêcherait d'accomplir sa tâche essentielle consistant à garantir la constitutionnalité de la législation¹³.

61. Les exigences de vote plus élevées des projets d'articles 38 (11) et 39 (11) peuvent être problématiques car elles pourraient entraîner une incapacité de la Grande Chambre et des sénats à prendre des décisions. Ces dispositions ne tiennent pas compte du fait que la Cour a souvent plusieurs sièges vacants pendant des périodes prolongées. En revanche, il faut se féliciter à cet égard que le projet de loi ne permette pas l'abstention de vote lors de l'adoption d'une décision ou de l'émission d'un avis (voir article 55, paragraphe 4). Cela devrait faciliter la recherche du nombre de voix requis.

62. En Ukraine, la situation spécifique qui a suivi la décision 13-r/2020 peut justifier une augmentation temporaire du nombre de votes requis à la Grande Chambre. Toute augmentation du nombre de votes requis devrait toutefois correspondre à un pourcentage du nombre de juges effectivement nommés plutôt qu'à un nombre fixe de l'ensemble des 18 juges. L'augmentation du nombre de votes requis ne peut se justifier que jusqu'à ce qu'une certaine partie des juges ait été nommée selon le nouveau système de sélection compétitive.

63. La loi ne doit pas rendre trop difficile le traitement par les sénats des cas de recours constitutionnels. Les décisions d'annulation d'une disposition législative doivent de toute façon être confirmées par la Grande Chambre (projet d'article 42(12)) lorsque cela est demandé par le Président ou le Parlement, comme recommandé ci-dessus. Par conséquent, pour les sénats, le nombre de votes requis pour prendre des décisions sur le fond ne devrait pas être augmenté.

K. Doctrine constitutionnelle

64. La nouvelle notion de « doctrine constitutionnelle » introduite à l'article 3 reste quelque peu confuse et peu claire et devrait être clarifiée pour être utile. Un élément positif de cette notion est une référence à l'harmonisation des décisions de la Cour constitutionnelle avec celles de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

⁹ Ibid, para. 76. Selon l'article 50 de la Loi sur la CC de Serbie, la procédure d'évaluation de la constitutionnalité ou de la légalité des actes généraux peut être initiée par la CC elle-même, sur la base d'une décision prise à la majorité des deux tiers des voix de tous les juges. Il s'agit d'une compétence spéciale pour les procédures initiées par le Cour elle-même, une compétence dont la plupart des court ne disposent pas. L'article 72 de la loi constitutionnelle fédérale de la CC de la Fédération de Russie stipule que les décisions sur l'interprétation de la Constitution sont adoptées à la majorité des deux tiers du nombre de juges en exercice, tandis que les cas de constatation d'inconstitutionnalité sont décidés à la majorité simple. Ici, l'exigence d'une majorité des 2/3 a pour fonction de limiter une compétence particulière et étendue le la CC.

¹⁰ En Autriche, la « petite formation » de cinq juges prend les décisions de rejet à l'unanimité ; les autres décisions sont prises à la majorité simple. Cette exigence protège les prérogatives de l'assemblée plénière : si aucune décision unanime ne peut être prise, une décision sur le fond doit être rendue. En outre, chaque juge de la Cour (même ceux qui ne siègent pas dans la formation particulière) peut réassigner une affaire de la formation restreinte à la plénière.

¹¹ La Cour constitutionnelle fédérale allemande, siégeant en un panel de trois juges, décide à l'unanimité de l'irrecevabilité des recours individuels (article 93d(1) de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale). Lorsque l'unanimité ne peut être atteinte, l'affaire est renvoyée à une composition plus large, à savoir le Sénat (article 93b).

¹² Ibid, para. 77.

¹³ Ibid, para. 78 f.

65. L'article 3 (5) interdit les changements de la doctrine constitutionnelle qui réduiraient substantiellement les droits de l'homme ou affecteraient la séparation des pouvoirs. L'exception à cette règle afin de protéger la souveraineté et l'intégrité territoriale soulève des inquiétudes et pourrait être problématique (cela pourrait être lié à des conflits territoriaux en cours).

66. A défaut de clarifier la notion de doctrine constitutionnelle, il serait peut-être plus sage de ne pas l'inclure dans la loi à ce stade. En tout état de cause, il appartiendrait à la Cour constitutionnelle elle-même d'utiliser et d'interpréter cette notion¹⁴.

L. Relations entre le droit ukrainien et le droit international

67. Le projet d'article 32 (5) prévoit : « *La Cour ne peut pas refuser d'engager une procédure constitutionnelle pour les motifs stipulés au paragraphe 6, première partie du présent article si la décision ou l'avis de la Cour sur le même sujet de la soumission, de la pétition ou de la plainte constitutionnelle passée par l'institution judiciaire internationale dont la juridiction est reconnue par l'Ukraine, constate une violation par l'Ukraine de ses obligations internationales, et que cette violation est directement liée à l'effet et à l'application de l'acte contesté (de ses dispositions individuelles).* »

68. Cela signifie que la Cour constitutionnelle est tenue d'engager une procédure pour contester une disposition légale qui a conduit à une décision d'une juridiction internationale, telle que la Cour européenne des Droits de l'Homme, concluant à la violation d'un traité/convention. Cette disposition est la bienvenue. Bien entendu, la simple ouverture d'une procédure ne peut obliger la Cour à rendre une décision concluant que la disposition contestée est inconstitutionnelle.

69. Si la Cour parvient à une conclusion d'inconstitutionnalité et annule la disposition légale, cela peut contribuer à l'exécution de la décision de la cour internationale. En revanche, si la Cour conclut que la disposition contestée n'est pas inconstitutionnelle et reste en vigueur, l'obligation de l'Ukraine d'exécuter la décision de la cour internationale reste en vigueur et l'Ukraine doit trouver d'autres moyens d'exécuter cette décision¹⁵. Même la dénonciation du traité ne libère pas l'État de l'obligation d'exécuter les décisions de la cour internationale qui ont été adoptées alors que le traité était toujours en vigueur.

70. Dans le projet d'article 42 (3), la Cour constitutionnelle devrait pouvoir rechercher activement des avis (internationaux) d'*amicus curiae* (par exemple de la Commission de Venise)¹⁶.

M. Forme de la motivation des décisions de la Cour

71. Le projet d'article 56 (4) précise certaines exigences concernant la forme des décisions de la Cour, qui doivent contenir :

- 1) analyse des preuves, des documents, des avis d'experts et d'autres dossiers ;
- 2) l'analyse des exigences décrites dans la soumission ou le recours constitutionnel et les points de vue des participants, des participants impliqués dans la procédure constitutionnelle, les réponses à leurs arguments sur le sujet de la procédure constitutionnelle ;

¹⁴ La Cour constitutionnelle de Lituanie, par exemple, développe et suit une doctrine constitutionnelle officielle, qui se limite à l'interprétation des dispositions de la Constitution par la Cour et qui révèle le contenu de diverses dispositions constitutionnelles.

¹⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2020)009, Fédération de Russie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution (tels que signés par le Président de la Fédération de Russie le 14 mars 2020) relatifs à l'exécution dans la Fédération de Russie des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2016)034, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, para. 66 ; CDL-AD(2020)039, Ukraine - Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, paras. 90 seq.

3) la justification de la nécessité de déclarer inconstitutionnel l'acte (ou certaines de ses dispositions) qui a perdu ses effets (le cas échéant) ;

4) l'avis de la Cour sur l'objet de la procédure constitutionnelle et ses arguments précisant les dispositions clés de la Constitution de l'Ukraine qui la sous-tendent, avec des motifs et des raisons appropriés et suffisants pour adopter une décision ;

5) la procédure d'exécution d'une décision et les particularités de la procédure de remboursement des dommages pécuniaires et non pécuniaires infligés par des actes et actions inconstitutionnels (lorsqu'ils sont reconnus comme tels par la Cour).

72. En outre, les articles 32 (3) (6), 33 (6) et 34 (3) exigent spécifiquement la motivation des décisions d'irrecevabilité et la fusion et la scission des procédures.

73. La Commission a noté au cours de la réunion que les juges de la Cour constitutionnelle pourraient s'opposer à l'idée que le Parlement ait le pouvoir, par voie législative, d'établir des paramètres pour la forme du raisonnement de la Cour (article 56).

74. L'insuffisance de la motivation est le problème même qui a conduit la Commission de Venise à conclure qu'une réforme de la Cour constitutionnelle était justifiée. Les paragraphes 44 et suivants et 101.2 de l'avis urgent recommandaient que les décisions soient suffisamment claires pour permettre au public et notamment au législateur de réagir de manière appropriée et d'appliquer la décision. Les paramètres prévus dans le projet d'article 56 ne sont pas incompatibles avec les principes de l'indépendance judiciaire, pour autant qu'ils n'interfèrent pas avec les obligations constitutionnelles des juges d'interpréter et d'appliquer la Constitution et de défendre l'État de droit. Ces exigences n'interfèrent pas avec les responsabilités des juges, elles ont un caractère formel.

N. Autres questions

75. Une série d'articles font de vagues références au droit pénal applicable. Les articles 7 (6), 9 (5), 18 (2), 42 (2) et 65 font référence à la "responsabilité prévue par la loi". Une telle législation existe-t-elle ? Si oui, il faudrait y faire clairement référence. Sinon, ces dispositions restent de simples menaces¹⁷.

76. Le projet d'article 25 (1), prévoit que les « personnes » qui estiment qu'une disposition légale appliquée dans un jugement définitif dans leur affaire est inconstitutionnelle peuvent introduire un recours constitutionnel. La portée du terme « personne » est même étendue aux personnes morales de droit public lorsqu'elles n'exercent pas leurs pouvoirs administratifs. Cette disposition pourrait permettre aux municipalités, régions ou autres entités publiques de déposer un recours constitutionnel, par exemple en cas d'expropriation ou d'autres droits constitutionnels qui peuvent être exercés par des personnes morales. Si l'éventail des requérants comprend les entités publiques, il convient de préciser que les personnes morales de droit privé (associations) sont également concernées.

77. A l'article 55, paragraphe 5, le refus des juges (dissidents) de signer la décision ne devrait pas empêcher la publication de la décision¹⁸. En plus des avis dissidents, les avis concordantes devraient être autorisés. Cela pourrait aider les juges à se mettre d'accord sur un résultat commun alors qu'ils divergent sur leurs arguments¹⁹.

78. La loi actuelle sur la Cour constitutionnelle contient de nombreuses dispositions sur la procédure. Si une loi séparée sur la procédure constitutionnelle était adoptée, comme envisagé

¹⁷ Voir également le paragraphe 66 de l'avis urgent sur ce point.

¹⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2016)017, Géorgie - Avis sur les amendements à la loi organique sur la Cour constitutionnelle et à la loi sur les procédures juridiques constitutionnelles, paragraphes 51. et suivants.

¹⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2018)030rev, Rapport sur les avis séparés des cours constitutionnelles.

dans le projet de loi n° 4533, il faudrait s'assurer que toutes les dispositions procédurales soient déplacées vers la nouvelle loi sur la procédure constitutionnelle pour garantir la cohérence.

IV. Conclusion

79. La Commission de Venise se félicite que le Président Zelenskyy ait retiré le projet de loi n° 4288 qui aurait mis fin aux pouvoirs de tous les juges de la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise se félicite également que le Parlement examine actuellement le projet de loi n° 4533 sur la procédure constitutionnelle, qui reprend de nombreuses recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle.

80. Le projet de loi n° 4533 apporte de nombreuses améliorations. Il modifie substantiellement les règles actuelles de la procédure constitutionnelle (loi sur la Cour constitutionnelle et règlement de procédure). Les principales nouveautés ont été introduites dans le domaine des plaintes constitutionnelles, de la publicité et de l'ouverture des procédures constitutionnelles, de la formation des sénats et des conseils et de la distribution des affaires, de l'accès aux documents relatifs aux affaires, de la responsabilité disciplinaire des juges et du fonctionnement interne de la Cour constitutionnelle. Ces changements sont les bienvenus.

81. Le projet de loi introduit le système de gestion automatisée des documents, qui permet l'accès public aux dossiers des affaires et est utilisé pour composer les sénats, les conseils et nommer les juges rapporteurs. Les juges peuvent surmonter un éventuel blocage de la part d'un juge-rapporteur ou du président pour établir l'ordre du jour de la Cour.

82. Le projet de loi améliorerait également l'accès des requérants à la Cour par divers moyens (recours et communications électroniques, délai pour l'élimination des lacunes du recours, mesures provisoires, remboursement des frais, indemnisation en cas de retard excessif). Il est positif que le quorum soit abaissé lorsqu'un ou deux juges se sont (auto-)récusés.

83. Conformément aux recommandations qu'elle a formulées dans l'Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise se félicite que les décisions d'un sénat annulant une disposition légale doivent être confirmées par la Grande Chambre et que la Cour est limitée à la portée de la pétition / du recours. Conformément aux recommandations de la Commission, le projet de loi n° 4533 répond également à la nécessité de motiver de manière suffisante et cohérente les décisions de la Cour.

84. Cependant, le projet de loi n° 4533 présente également certaines lacunes. Le plus important est que le projet de loi ne contient pas de dispositions sur un nouveau système de sélection compétitive des juges impliquant une composante internationale, comme le recommande l'avis urgent. Bien que ce système de nomination ne doive pas être inclus dans le projet de loi n° 4533, l'amendement à l'article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle devrait être supprimé et les postes actuellement vacants à la Cour constitutionnelle ne devraient être pourvus qu'après une amélioration du système de nomination.

85. La Commission de Venise fait les principales recommandations suivantes pour modifier le projet de loi :

- Par souci d'économie de procédure, les procédures de recours constitutionnel dans lesquelles un sénat juge une disposition légale inconstitutionnelle ne devraient être transférées à la Grande Chambre que si le Président ou le Parlement le demande.
- En ce qui concerne les procédures disciplinaires, au lieu du pouvoir exécutif, l'initiative d'engager des procédures disciplinaires devrait être donnée à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption dans les limites de ses compétences.
- Afin de rendre le système disciplinaire opérationnel, pour les infractions disciplinaires inférieures au seuil de « faute disciplinaire grave », d'autres sanctions devraient être

introduites, telles que des avertissements, des réprimandes, une réduction de salaire, etc. et ces sanctions devraient être appliquées à la majorité simple des juges. Une absence d'adoption de sanctions disciplinaires dans un délai de six mois ne devrait pas entraîner automatiquement la fin de la procédure disciplinaire.

- La Cour devrait pouvoir réviser sa propre décision dans le cas où l'un de ses juges ayant voté en faveur de cette décision a été condamné en dernière instance pour avoir accepté un pot-de-vin en relation avec l'adoption de cette décision.

86. En Ukraine, la situation spécifique qui a suivi la décision 13-r/2020 peut justifier une augmentation temporaire du nombre de votes requis à la Grande Chambre. Toute augmentation du nombre de votes requis devrait toutefois correspondre à un pourcentage du nombre de juges effectivement nommés plutôt qu'à un nombre fixe sur l'ensemble des 18 juges. Une telle augmentation ne peut être justifiée que jusqu'à ce qu'un certain pourcentage de juges ait été nommé selon le nouveau système de sélection compétitif.

87. Enfin, la Cour constitutionnelle devrait avoir l'occasion d'exprimer son avis sur le projet de loi révisé.

88. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.