



Strasbourg, le 16 décembre 2025

CDL-AD(2025)052

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

UKRAINE

AVIS

SUR

**LE PROJET D'AMENDEMENTS À CERTAINES LOIS CONCERNANT
L'AMÉLIORATION DU PROCESSUS
DE SÉLECTION CONCURRENTIELLE
POUR LE POSTE DE JUGE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 145^e session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2025)**

Sur la base des observations de

**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)
M. Paolo CAROZZA (ancien membre, expert)
M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Création du GCE	3
B.	Avis antérieurs de la Commission de Venise	5
C.	Principales caractéristiques du projet d'amendements	6
D.	Portée de l'avis	6
III.	Analyse	7
A.	Nature « auxiliaire » du GCE	7
B.	Gestion de l'information du GCE	9
C.	Autonomie administrative du GCE	11
D.	Concours supplémentaires	13
IV.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par lettre du 20 novembre 2025, Mme Oksana Vasyilchenko, présidente du Groupe consultatif d'experts (ci-après également dénommé « GCE »), a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis urgent sur le projet d'amendements à certains actes législatifs ukrainiens concernant l'amélioration du processus de sélection concurrentiel pour le poste de juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CDL-REF(2025)052) (ci-après « projet de loi » ou « projet d'amendements »). L'urgence a été déterminée par l'adoption imminente prévue du projet de loi par le Parlement.

2. Le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation de l'avis dans le cadre d'une procédure d'urgence, conformément à l'article 14 bis du règlement intérieur révisé de la Commission.

3. Mme Cartabia, M. Carozza et M. Darmanović ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

4. Le 1er décembre 2025, les rapporteurs ont tenu des réunions en ligne avec les membres du Parlement, les juges de la Cour constitutionnelle, les membres du GCE ainsi que avec des représentants d'organisations de la société civile. La Commission remercie les autorités ukrainiennes pour l'excellente organisation des réunions en ligne.

5. Le 5 décembre, le Bureau, ayant appris que l'examen du projet de loi par le Parlement devait avoir lieu au cours de la semaine du 22 décembre, a décidé de revenir à la procédure ordinaire d'adoption de l'avis.

6. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de des réunions tenues le 1er décembre 2025. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 145^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025).

II. Contexte

A. Création du GCE

8. Le groupe consultatif d'experts (GCE) est chargé d'assister les autorités responsables de la nomination des juges à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, à savoir le président de l'Ukraine, la Verkhovna Rada et le Congrès des juges. Son mandat consiste à évaluer l'intégrité, les qualités morales et l'aptitude professionnelle des candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine. La principale fonction du GCE est de présélectionner les candidats présentant des qualités morales et des compétences professionnelles élevées pour chaque autorité de nomination. Cette dernière ne peut nommer des candidats ne figurant pas dans la liste présélectionnée par le GCE.

9. Dans son avis¹ du 17 juin 2022 sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE, la Commission européenne a souligné l'urgence d'une réforme de la Cour constitutionnelle d'Ukraine conformément aux recommandations de la Commission de Venise : « *L'introduction d'une procédure de sélection crédible et transparente pour la nomination des juges à la CCU, y compris un contrôle d'intégrité, est au cœur de cette réforme* ». Par conséquent, la Commission européenne a recommandé que l'accord sur le statut de candidat à l'Ukraine, soit subordonné, *entre autres*, à l'adoption et à la mise en œuvre d'une législation sur la procédure de sélection des juges de la [CCU], « *y compris un processus de présélection fondé sur l'évaluation de leur*

¹https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en

intégrité et de leurs compétences professionnelles, conformément aux recommandations de la Commission de Venise ; ... »².

10. Le GCE est composée de six membres nommés pour un mandat de trois ans. Ses membres exercent leurs fonctions à titre bénévole. Les décisions sont adoptées à la majorité d'au moins quatre voix, sauf dans les cas où la loi en dispose autrement. Dans sa configuration permanente, le GCE comprend :

- 1) un membre nommé par le président de l'Ukraine ;
- 2) un membre nommé par la Verkhovna Rada d'Ukraine ;
- 3) un membre nommé par le Congrès des juges d'Ukraine ;
- 4) un membre nommé par l'Académie nationale des sciences juridiques d'Ukraine ;
- 5) un membre nommé par le congrès des représentants des établissements d'enseignement supérieur juridique et des instituts de recherche ;
- 6) un membre nommé par une réunion des représentants des organisations de la société civile actives au cours des cinq dernières années dans les domaines de la réforme constitutionnelle, de l'État de droit, des droits de l'homme ou de la prévention et de la lutte contre la corruption.

11. Au moment de la nomination d'un membre au GCE, chaque organe de nomination est tenu de désigner un membre suppléant pour la même durée. Un suppléant peut exercer les fonctions d'un membre titulaire, y compris participer aux délibérations et voter sur les candidats, lorsque le membre titulaire est récusé ou s'est récusé lui-même. Lorsque le mandat d'un membre qui a un suppléant désigné prend fin prématurément, le suppléant occupe le siège correspondant pour le reste du mandat, sur décision du GCE.

12. Pendant une période transitoire de six ans suivant l'entrée en vigueur de la loi ukrainienne « portant modification de certains actes législatifs ukrainiens visant à clarifier les dispositions relatives à la sélection concurrentielle des candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle », la composition du GCE est soumise à des règles spécifiques. Pendant cette période, le GCE se compose :

- 1) un membre nommé par le président de l'Ukraine ;
- 2) d'un membre nommé par la Verkhovna Rada d'Ukraine ;
- 3) un membre nommé par le Congrès des juges d'Ukraine ; en ce qui concerne la première composition, ce mandat a été exercé par le Conseil des juges d'Ukraine ;
- 4) un membre nommé par le Conseil des ministres ukrainien sur proposition de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ;
- 5) deux membres nommés par le Conseil des ministres ukrainien sur proposition d'organisations internationales ou étrangères qui, dans le cadre d'accords internationaux ou intergouvernementaux, ont fourni une assistance technique à l'Ukraine dans les domaines de la réforme constitutionnelle, de l'État de droit, de la protection des droits de l'homme ou de la prévention et de la lutte contre la corruption au cours des cinq dernières années.

13. L'un des principaux piliers de la législation est que, pendant les six premières années de son fonctionnement, le GCE est composée de six membres (trois internationaux et trois Ukrainiens), les membres internationaux ayant une voix prépondérante, et que les activités du GCE peuvent être soutenues dans le cadre de projets d'assistance technique. La première composition du GCE est entrée en vigueur le 13 octobre 2023, après la nomination de ses membres par le Conseil des ministres ukrainien.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi « Sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », (Venise, 16-17 décembre 2022), paragraphe 15.

B. Avis antérieurs de la Commission de Venise

14. La Commission de Venise a adopté plusieurs avis concernant ces réformes législatives. Dans son avis urgent du 23 novembre 2022³, la Commission de Venise a salué les efforts déployés par les autorités ukrainiennes pour améliorer la sélection concurrentielle des candidats à la Cour constitutionnelle d'Ukraine et a noté que les projets d'amendements faisaient considérablement progresser la mise en œuvre de ses recommandations antérieures. La Commission a toutefois souligné la nécessité : d'introduire une clause de caducité pour la participation internationale ; d'établir une durée de mandat définie et un acte officiel ukrainien de nomination pour les membres internationaux du GCE ; de simplifier la procédure parlementaire de sélection des membres du GCE ; de garantir la nomination de membres suppléants, au moins pour les experts internationaux ; d'intégrer les considérations relatives à l'égalité des sexes dans les critères de sélection des juges ; d'exiger que le GCE transmette ses évaluations motivées des candidats, celles-ci étant rendues publiques ; fonder la méthodologie d'évaluation du GCE sur les meilleures pratiques internationales ; prévoir une solution juridique pour les situations dans lesquelles le GCE ne parvient pas à prendre une décision ; définir des délais clairs pour le processus de sélection ; garantir la transparence des décisions prises par les organes de nomination ; et prévoir la participation de la société civile à la fourniture d'informations sur les candidats et au suivi du processus.

15. Dans son avis complémentaire⁴ du 10 juin 2023 à l'avis susmentionné, la Commission de Venise a noté avec satisfaction que, malgré la guerre en cours, les autorités ukrainiennes et la société civile avaient démontré leur ferme engagement à faire avancer les réformes et à mettre en œuvre les recommandations de la Commission. Tout en regrettant que la proposition d'étendre le GCE à sept membres n'ait pas été acceptée, la Commission s'est félicitée des améliorations substantielles introduites en réponse à ses avis antérieurs, notamment l'exclusion des candidats « non aptes », le vote prépondérant des membres internationaux à toutes les étapes de l'évaluation, l'introduction de membres suppléants pour assurer la continuité, et d'autres améliorations énoncées ci-dessus. Elle a néanmoins recommandé de supprimer la disposition relative à l'ordre de vote au sein du Congrès des juges, de préciser que les noms des membres du GCE soutenant chaque candidat lors de la phase de classement devraient également être publiés, et de préciser que les décisions du GCE ne peuvent être contestées que pour des raisons de procédure.

16. Le 9 octobre 2023, la Commission de Venise a adopté un autre avis de suivi urgent⁵. La Commission a noté avec satisfaction que les principales recommandations formulées dans son avis de suivi sur le projet de loi n° 9322 du 25 mai 2023 avaient été dûment mises en œuvre dans la loi adoptée le 27 juillet 2023, et a estimé que les conditions étaient donc réunies pour procéder à la sélection d'un membre et d'un membre suppléant du groupe consultatif d'experts ; elle a donc chargé son Bureau de prendre les mesures nécessaires et de transmettre sans délai aux autorités ukrainiennes les noms des candidats proposés, conformément aux dispositions transitoires de la loi. Le GCE a ensuite été composé d'un membre international nommé sur la base de la sélection effectuée par la Commission de Venise.

³ Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)046](#), Ukraine – Avis urgent sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », rendu le 23 novembre 2022.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)022](#), Avis complémentaire à l'avis sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur une base concurrentielle (projet de loi n° 9322 du 25 mai 2023), (Venise, 9-10 juin 2023).

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)042](#), Ukraine - Avis urgent sur les suites données aux avis sur la loi portant modification de certains actes législatifs d'Ukraine visant à clarifier les dispositions sur la sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, rendu le 25 septembre 2023.

C. Principales caractéristiques du projet d'amendements

17. Le 24 octobre 2025, la Verkhovna Rada d'Ukraine a enregistré le projet de loi n° 14149 modifiant plusieurs actes législatifs en vue d'améliorer la procédure de sélection des juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, suivi le 27 octobre par la présentation d'un projet de loi alternatif n° 14149-1. Les deux projets sont identiques sur le fond, à l'exception de la disposition régissant la conservation des documents générés au cours du processus de sélection : le projet de loi n° 14149 confie cette tâche au secrétariat de la Cour constitutionnelle, tandis que le projet de loi n° 14149-1 l'attribue à l'autorité de nomination respective. Ce paquet législatif prévoit des modifications dans deux textes législatifs : la loi ukrainienne « sur le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine »⁶ et la loi ukrainienne « sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine »⁷.

18. Le projet d'amendements vise à souligner le statut « auxiliaire » du GCE. Il réaffirme que le GCE est un organe consultatif dont le rôle se limite à aider les autorités investies du pouvoir de nomination à évaluer l'intégrité, les qualités morales et la compétence professionnelle des candidats.

19. Le projet prévoit également que le GCE transmet à l'autorité investie du pouvoir de nomination non seulement sa liste de candidats jugés aptes et les évaluations motivées correspondantes, mais aussi « des copies de tous les documents et informations recueillis et/ou reçus par le groupe consultatif concernant les candidats évalués ». Comme indiqué dans la note explicative, le soutien organisationnel et technique du GCE, y compris le traitement des flux de documents, l'enregistrement de la correspondance, et le stockage et la protection des données à caractère personnel et autres informations confidentielles, est transféré au secrétariat de la Cour constitutionnelle, car « le processus de préparation de la nomination des juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine a révélé un certain nombre de problèmes au stade de la facilitation par le GCE aux autorités chargées de nommer les juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine dans l'évaluation des qualités morales et du niveau de compétence ». Cette modification répond aux préoccupations soulevées par la commission parlementaire chargée de la politique juridique, selon lesquelles le GCE, n'étant pas une autorité publique, ne peut garantir le niveau de protection des données requis par la législation ukrainienne, et vise à lever les ambiguïtés identifiées dans l'interaction entre le GCE et les organes de nomination.

20. Enfin, le projet modifie les règles régissant l'annonce de concours supplémentaires. Alors que la loi actuelle oblige les organes de nomination à organiser un nouveau concours lorsque moins de deux candidats appropriés sont identifiés par poste vacant, les modifications permettraient à ces organes, lorsque plusieurs ou tous les postes vacants sont pourvus simultanément, d'évaluer si un concours supplémentaire est nécessaire compte tenu du nombre de candidats déjà identifiés.

D. Portée de l'avis

21. Dans le présent avis, la Commission de Venise évaluera le projet de loi à la lumière des normes internationales et des meilleures pratiques, en particulier celles concernant l'État de droit, la séparation des pouvoirs, la sécurité juridique, la légalité, l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'autres principes pertinents. La Commission de Venise souligne que le fait que le présent avis ne traite pas explicitement certains aspects du projet de loi ne doit pas être interprété comme un soutien de la Commission de Venise ou comme une indication que ces aspects ne seront pas soulevés à l'avenir.

⁶ CDL-REF(2017)037

⁷ Actes juridiques | Cour constitutionnelle d'Ukraine

III. Analyse

A. Nature « auxiliaire » du GCE

22. Conformément à l'article 10² (1) de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine, « le groupe consultatif d'experts (GCE) est créé afin d'aider les instances chargées de nommer les juges de la Cour constitutionnelle à évaluer les qualités morales et le niveau de compétence dans le domaine du droit des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle ». Le projet révisé d'article 10² ajoute la phrase suivante : « [Le Groupe consultatif d'experts] *est un organe auxiliaire des entités chargées de nommer les juges de la Cour constitutionnelle* et [est créé pour les aider à évaluer les qualités morales et le niveau de compétence dans le domaine du droit des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle] ».

23. La Commission de Venise a toujours souligné, dans ses avis antérieurs, que l'indépendance du GCE et de ses membres constituait une condition préalable essentielle à l'intégrité et à l'efficacité du processus de sélection⁸. Le GCE est donc un organe indépendant doté d'une fonction autonome dans le cadre de la procédure de sélection. Dans cette optique, la Commission ne voit pas clairement la raison pour laquelle le GCE est expressément qualifiée d'« auxiliaire », d'autant plus que l'étape du GCE constitue un élément essentiel de la procédure de sélection des candidats à la Cour constitutionnelle.

24. En outre, la délégation de la Commission de Venise a été informée lors des réunions en ligne que, selon le droit ukrainien, les « organes auxiliaires » constituent une catégorie spécifique d'institutions qui sont légalement subordonnées aux autorités principales qu'elles sont censées assister et qui opèrent sous leur direction. Qualifier le GCE d'organe « auxiliaire » pourrait donc être interprété comme le soumettant à la direction ou à la supervision des autorités de nomination, y compris en matière de divulgation de documents et de prise de décision interne. Une telle interprétation risquerait de compromettre son indépendance, indispensable pour garantir des évaluations impartiales et crédibles. En outre, et en tout état de cause, on ne voit pas clairement comment le GCE pourrait fonctionner simultanément comme organe auxiliaire de trois autorités de nomination distinctes sans créer de conflits de loyauté potentiels.

25. Cela ne diminue pas en soi le fait que le GCE a effectivement pour objectif de soutenir les autorités investies du pouvoir de nomination. Néanmoins, la Commission observe qu'une telle qualification peut donner l'impression d'une implication facultative ou secondaire, ce qui ne correspond pas aux pouvoirs statutaires conférés à le GCE. Article 10² (25) (1), (2) et (7) de la loi sur la Cour constitutionnelle, qui définit les pouvoirs au GCE en matière d'« élaboration et d'adoption du règlement relatif au groupe consultatif d'experts ; élaboration et adoption de la méthodologie d'évaluation des qualités morales et du niveau de compétence dans le domaine du droit des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle » ainsi que « l'adoption d'une décision motivée sur l'évaluation de la conformité des qualités morales et du niveau de compétence dans le domaine du droit des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle pour chaque candidat, la compilation d'une liste des candidats évalués et leur soumission aux entités de nomination » confirment que son rôle n'est pas auxiliaire⁹.

26. Si l'objectif de la modification est uniquement de préciser que le GCE exerce des fonctions de soutien et ne remplace pas les autorités investies du pouvoir de nomination — dont la prérogative constitutionnelle de sélectionner et de nommer les juges reste intacte — la Commission estime que la formulation légale existante, qui prévoit que « le groupe consultatif d'experts est créé afin d'aider les instances chargées de nommer les juges de la Cour constitutionnelle à évaluer les qualités morales et le niveau de compétence dans le domaine du

⁸ Ibid. paragraphe 69.

⁹ Actes juridiques | Cour constitutionnelle d'Ukraine

droit des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle » reflète déjà cet équilibre de manière appropriée et exprime la nécessité pour le GCE de ne pas réduire le rôle des autorités investies du pouvoir de nomination à une simple approbation formelle de ses conclusions. Le rôle du GCE est d'assister les organes de nomination dans les limites de son mandat, la décision finale sur la nomination des candidats appartenant aux trois organes désignés par la Constitution.

27. La pratique d'autres organismes européens chargés d'évaluer les candidats à des fonctions judiciaires peut constituer un point de référence comparatif utile. Le comité de l'article 255 de l'Union européenne¹⁰ et le groupe consultatif d'experts sur les candidats à l'élection en tant que juges à la Cour européenne des droits de l'homme¹¹ fonctionnent tous deux comme des organismes d'experts indépendants chargés d'évaluer l'aptitude des candidats avant leur nomination par les institutions politiques. Dans les deux systèmes, le mécanisme consultatif remplit une fonction distincte : il renforce l'intégrité et le professionnalisme du processus de sélection sans empiéter sur les prérogatives des autorités de nomination. Ces organes ne sont pas « auxiliaires » au sens hiérarchique du terme ; ils agissent plutôt comme des évaluateurs indépendants dont les avis ont un poids significatif et sont essentiels pour garantir la crédibilité et la confiance du public dans le processus de nomination.

28. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle que la stricte neutralité politique est une condition indispensable pour devenir membre du GCE. Le bon exercice de son mandat présuppose que le GCE reste totalement indépendante tant des organes de nomination que de la Cour constitutionnelle elle-même. L'indépendance vis-à-vis des autorités de nomination est nécessaire car la *raison d'être* du GCE est de fournir une évaluation impartiale et externe de l'intégrité et de la compétence professionnelle des candidats. L'indépendance vis-à-vis de la Cour constitutionnelle est également essentielle pour éviter toute forme d'auto-cooptation directe ou indirecte.

29. En outre, la création du GCE, en particulier avec une participation internationale pendant la période initiale, visait à renforcer la confiance du public dans le processus de sélection¹². La Commission de Venise a souligné à plusieurs reprises que la participation temporaire d'experts internationaux à certains organes ne remet pas en cause en soi la souveraineté de l'État ukrainien, mais sert à renforcer la légitimité du processus pendant une période de transition institutionnelle¹³.

30. La Commission prend note de la préoccupation des autorités selon laquelle, compte tenu du choix très limité qui reste effectivement aux autorités de nomination lorsqu'il ne reste qu'un très petit nombre de candidats après l'évaluation du GCE¹⁴, l'organe d'experts pourrait, dans la pratique, avoir dépassé son rôle de filtrage. La Commission réaffirme que les organes d'experts, en particulier les organes mixtes à participation internationale, devraient exercer leur mandat avec retenue, afin de préserver un choix véritable et significatif pour les autorités investies du pouvoir de nomination lors de la sélection finale.

31. À cet égard, la Commission note que le cadre juridique ukrainien fixe une norme exigeante pour l'évaluation des candidats. L'article 10⁸(3) de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine prévoit qu'un candidat ne peut être considéré comme possédant des qualités morales élevées

¹⁰ [Home Comit255 - comite255 - Publications Office of the EU](#)

¹¹ [CM/Res\(2010\)26](#)

¹² Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)046](#), Ukraine – Avis urgent sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 45.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », (Venise, 16-17 décembre 2022), paragraphe 47.

¹⁴ Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que seuls 17 des 116 candidats initiaux, soit moins de 15 %, étaient encore en lice pour les sept postes disponibles.

que s'il n'existe aucun doute raisonnable quant à la légalité de ses sources de revenus, à la cohérence entre son mode de vie et ses revenus déclarés, et à son intégrité. En faisant référence au « doute raisonnable », la loi impose un seuil rigoureux qui peut, dans la pratique, conduire à l'exclusion d'un nombre important de candidats. Cette norme stricte doit être prise en compte lorsqu'on examine le nombre de candidats qui réussissent l'étape du GCE.

32. Dans le même temps, les procédures de nomination qui combinent l'avis d'experts et la prise de décision politique doivent maintenir un équilibre prudent entre ces deux composantes. Les organes d'experts ne devraient exclure que les candidats qui ne satisfont manifestement pas aux normes morales ou professionnelles requises, laissant aux autorités un choix significatif dans la décision finale. Une approche trop restrictive de la part de l'organe d'experts risque d'empiéter sur les prérogatives décisionnelles des autorités de nomination.

33. En conclusion, tout en reconnaissant pleinement le rôle central des autorités investies du pouvoir de nomination dans la sélection finale, la Commission de Venise estime que la modification proposée, qui qualifie le GCE d'organe « auxiliaire », est à la fois inutile et potentiellement préjudiciable. Elle recommande donc que la référence au GCE en tant qu'organe « auxiliaire » ne soit pas incluse dans la loi.

B. Gestion de l'information du GCE

34. Conformément à la partie 8 de l'article 208⁴ actuel du règlement de la Verkhovna Rada, « le groupe consultatif d'experts fournit à la Verkhovna Rada une liste des candidats évalués pour le poste de juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, ainsi qu'une décision motivée sur l'évaluation des qualités morales et du niveau de compétence dans le domaine du droit de chaque candidat ». L'article 208⁴(8) modifié ajoute l'obligation de fournir à la Verkhovna Rada « des copies de tous les documents et informations recueillis et/ou reçus par le groupe consultatif concernant les candidats évalués ».

35. En outre, contrairement à la réglementation actuelle, le nouveau projet d'article 10⁸(8) de la loi sur la Cour constitutionnelle stipule que « Après avoir reçu du groupe consultatif la liste des candidats évalués pour le poste de juge à la Cour constitutionnelle, les décisions du groupe consultatif concernant l'évaluation de l'aptitude de chaque candidat, ainsi que des copies de tous les documents et informations recueillis et/ou reçus par le groupe consultatif concernant les candidats évalués, la commission du concours, le comité et le Conseil des juges d'Ukraine procèdent à des entretiens avec les candidats figurant sur la liste des candidats évalués ». En outre, la partie 10 du projet révisé de l'article 10⁸(8) de la loi sur la Cour constitutionnelle stipule que « Dans les cinq jours suivant la soumission par le groupe consultatif des documents spécifiés dans la partie huit du présent article, le groupe consultatif transfère toutes les informations obtenues et/ou recueillies par lui au cours de l'évaluation des candidats au secrétariat de la Cour constitutionnelle d'Ukraine pour conservation ».

36. La Commission de Venise souligne que la confidentialité entourant les évaluations internes du GCE sert des objectifs importants : protéger les candidats contre toute atteinte à leur réputation, empêcher toute influence ou pression externe induite sur le GCE, éviter les fuites dans les médias et veiller à ce que les personnes hautement qualifiées ne soient pas découragées de participer au concours. Le fait de compromettre ces garanties et de divulguer toutes les informations confidentielles qui ont été confiées au GCE affaiblirait l'intégrité de l'évaluation. Compromettre ces garanties affaiblirait l'intégrité du processus d'évaluation et pourrait nuire à la confiance du public dans le mécanisme de sélection concurrentiel.

37. La Commission estime que l'obligation proposée pour le GCE de transmettre tous les documents et informations concernant les candidats aux autorités investies du pouvoir de nomination correspond, d'une manière générale, aux rôles constitutionnels de ces autorités. Cependant, si elle était appliquée sans condition et sans exception, elle affecterait

considérablement la confidentialité de la procédure et modifierait l'équilibre initialement établi entre le GCE et les autorités investies du pouvoir de nomination. La Commission de Venise reconnaît qu'il appartient aux autorités investies du pouvoir de nomination de publier les avis de concours pour les postes de juge à la Cour constitutionnelle. Elle note en outre que, conformément à l'article 10⁵(2)(9) de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine, les candidats donnent leur « consentement écrit aux organes investis du pouvoir de nomination pour le traitement de leurs données à caractère personnel et pour la publication des documents énumérés dans cette disposition... ». Sur cette base, les autorités investies du pouvoir de nomination sont habilitées à collecter les informations nécessaires pour prendre une décision éclairée en matière de nomination. Cela n'implique toutefois pas que le GCE soit tenue, sans exception, de transmettre toutes les informations et tous les documents en sa possession aux autorités investies du pouvoir de nomination.

38. C'est une caractéristique essentielle du rôle du GCE que les autorités investies du pouvoir de nomination ne puissent sélectionner un candidat que parmi ceux que le GCE a jugés aptes. En revanche, la modification proposée pourrait être interprétée comme permettant aux autorités investies du pouvoir de nomination de réexaminer l'ensemble des candidats, y compris ceux que le GCE a classés comme inaptes. Une telle interprétation permettrait en effet aux instances de nomination de réexaminer et éventuellement d'écarter les évaluations du GCE, réintroduisant ainsi des candidats qui ne satisfont pas aux exigences d'intégrité ou de compétence professionnelle établies par le GCE. De l'avis de la Commission de Venise, même si l'amendement n'entraîne pas nécessairement une annulation a posteriori des décisions du GCE, il limite les délibérations internes du GCE, soumettant toutes ses communications et tous ses processus de collecte de documents à l'examen ultérieur des instances de nomination. En outre, elle empêcherait le GCE de prendre une décision délibérée quant aux informations à ne pas divulguer afin de protéger les données personnelles des candidats. Ainsi, l'amendement porte atteinte à l'autonomie de délibération ex ante du GCE.

39. Au cours des réunions en ligne, la Commission a été informée que les rédacteurs ont l'intention d'exiger que le GCE ne communique aux organismes de nomination que les informations concernant les candidats présélectionnés, qui sont conformes au cadre législatif existant. Toutefois, la formulation « ainsi que des copies de tous les documents et informations recueillis et/ou reçus par le groupe consultatif concernant les candidats évalués » peut donner lieu à différentes interprétations et être comprise comme étendant cette obligation à tous les candidats évalués par le GCE, créant ainsi une ambiguïté indésirable. La Commission de Venise donc estime que les projets de loi devraient le préciser sans ambiguïté, en indiquant clairement que les informations relatives aux candidats non sélectionnés ne sont pas transmises aux organismes de nomination, à l'exception peut-être d'une brève explication motivée de leur décision. Les projets d'amendements doivent être formulés en termes clairs et sans équivoque, afin qu'il ne fasse aucun doute que les organes de nomination ne peuvent pas désigner des candidats que le GCE a trouvés mais n'a pas approuvés.

40. En ce qui concerne les informations transmises par le GCE aux autorités investies du pouvoir de nomination avec la liste des candidats aptes, la Commission souligne que l'indépendance du GCE est une garantie essentielle du système. Toutefois, cela ne doit pas être interprété comme excluant un degré approprié de transparence quant à la manière dont les informations sur lesquelles reposent ses évaluations sont obtenues, leur provenance et les moyens utilisés à cette fin. Dans les limites fixées par les règles en matière de protection des données et de confidentialité, le GCE pourrait, par exemple, mettre en place un mécanisme accessible au public indiquant, en termes généraux, les types d'informations, de documents et de contributions reçus et la manière dont ils sont pris en compte, tout en veillant à ce que les données à caractère personnel sensibles ne soient pas divulguées. À cet égard, il est pertinent de noter que la législation ukrainienne autorise déjà la participation du public pendant la procédure de nomination : l'article 10⁶(5) de la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine prévoit que les particuliers et les associations de la société civile peuvent soumettre des informations et des

documents à la commission de sélection, au comité, au Conseil des juges d'Ukraine et au GCE concernant la conformité ou la non-conformité de candidats spécifiques aux exigences du poste. Idéalement, la procédure devrait également permettre aux citoyens de soumettre des informations susceptibles de corriger ou de réfuter les éléments négatifs concernant un candidat. En l'absence de telles garanties, l'évaluation effectuée par l'organe d'experts risque d'apparaître partielle, ce qui soulève des doutes quant à la manière dont les informations sous-jacentes ont été fournies et par qui.

41. En outre, l'indépendance du GCE par rapport aux autorités politiques de nomination n'exclut pas une coopération institutionnelle appropriée. Compte tenu des rôles respectifs du GCE et des institutions investies du pouvoir de nomination, il est raisonnable que les autorités investies du pouvoir de nomination cherchent à obtenir des informations supplémentaires sur les candidats qui ont été approuvés. Dans le même temps, afin de préserver son autonomie décisionnelle et ses délibérations internes, ainsi que la vie privée et la réputation des candidats et de leurs proches, le GCE doit, dans des cas exceptionnels, conserver la possibilité d'être sélective et de refuser de transmettre des informations personnelles hautement sensibles qu'elle ne sont pas pertinentes pour la prise de décision des autorités investies du pouvoir de nomination.

42. Pour ces raisons, afin de trouver un juste équilibre entre transparence et protection des données à caractère personnel sensibles, la Commission recommande que des critères légaux supplémentaires soient fixés afin de déterminer quelles catégories d'informations peuvent légitimement être dissimulées par le GCE. Selon la Commission, ces critères légaux devraient au minimum préciser que tous les documents et informations couverts par l'accord de divulgation d'un candidat doivent être transmis par le GCE aux autorités investies du pouvoir de nomination; que les informations fournies lors des entretiens diffusés au public doivent également être transmises, contrairement à celles obtenues lors des parties des entretiens qui se sont déroulées à huis clos ; que le contenu des délibérations internes du GCE ne doit pas être divulgué ; et que les autres informations personnelles sensibles qui peuvent être demandées par les autorités investies du pouvoir de nomination ne doivent être communiquées par le GCE que si le candidat y consent explicitement.

C. Autonomie administrative du GCE

43. La Commission de Venise recommande donc de ne pas introduire l'obligation proposée pour le GCE de transmettre toutes les informations sur les candidats aux autorités investies du pouvoir de nomination, et que le GCE, tout en garantissant un niveau approprié de coopération institutionnelle et de transparence afin de permettre aux autorités investies du pouvoir de nomination d'exercer leurs prérogatives constitutionnelles en connaissance de cause, conserve le pouvoir de s'abstenir de transmettre des documents ou des informations concernant les candidats approuvés ou rejetés lorsqu'elle a de bonnes raisons de considérer que ces éléments ne sont pas nécessaires aux autorités investies du pouvoir de nomination pour faire un choix éclairé et pourraient porter atteinte inutilement à la sécurité ou au droit à la vie privée des candidats et/ou de leurs familles.

44. La Commission souligne que le GCE est un organe qui fonctionne conformément à la Constitution, à la législation applicable et à son propre règlement. Le mode de nomination des membres d'un organe indépendant, ainsi que les garanties qui les protègent contre les pressions extérieures, sont des éléments essentiels de l'indépendance institutionnelle¹⁵. En outre, l'autonomie administrative, à savoir la capacité de gérer son propre fonctionnement interne sans ingérence extérieure, constitue un élément essentiel de l'indépendance de tout organe de ce

¹⁵ Voir, CEDH, *mutatis mutandis*, Bryan c. Royaume-Uni, requête n° 19178/91, 22 novembre 1995, paragraphe 37.

type¹⁶. Bien que, conformément à l'article 10²(31) de la loi sur la Cour constitutionnelle, « un organisme qui apporte un soutien organisationnel aux activités de la Cour constitutionnelle soit chargé du soutien organisationnel et technique des activités du groupe consultatif », le soutien organisationnel du GCE est actuellement assuré au sein même du GCE, comme le prévoit l'article 14 de la section III de son règlement¹⁷. Selon la Commission, cette auto-organisation est une composante inhérente à l'autonomie institutionnelle et une condition nécessaire à l'exercice effectif du mandat du GCE. Pour que cette indépendance ait un sens, le GCE doit conserver le contrôle de ses modalités de fonctionnement internes, y compris son secrétariat, sans dépendre structurellement d'un organisme externe.

45. Il convient également de noter que placer le GCE dans une position de dépendance technique et informationnelle totale vis-à-vis de la Cour constitutionnelle pourrait créer des risques inutiles pour l'indépendance du GCE et pour l'intégrité de la procédure de nomination dans son ensemble. Dans un contexte où la Cour pourrait être divisée, certaines parties de la Cour pourraient avoir un intérêt marqué à influencer la présélection des candidats afin d'obtenir ou de consolider une majorité. En contrôlant l'infrastructure organisationnelle et informationnelle sur laquelle s'appuie le GCE, la Cour pourrait, dans la pratique, exercer une influence sur l'un des acteurs clés de son propre processus de nomination. En outre, lors des consultations en ligne, les représentants de la Cour constitutionnelle ont eux-mêmes émis des réserves quant à l'exercice de ces fonctions, invoquant notamment le manque de ressources adéquates pour mener à bien ces tâches. En conséquence, la Commission de Venise estime que les dispositions susmentionnées de la loi sur la Cour constitutionnelle doivent être interprétées comme autorisant le secrétariat de la Cour à fournir un soutien logistique et technique limité au groupe consultatif, sans pour autant transférer au secrétariat de la Cour constitutionnelle la responsabilité globale de l'organisation et de la gestion des activités du groupe consultatif.

46. Dans ce contexte, la Commission n'est pas convaincue par les préoccupations exprimées dans la note explicative concernant la prétendue incapacité du GCE à satisfaire aux exigences en matière de protection des données, en raison de son statut d'autorité publique. Tout d'abord, l'article 10²(25)(3) de la loi sur la Cour constitutionnelle prévoit clairement la possibilité pour le GCE d'examiner, de vérifier et d'analyser les documents d'un candidat au poste de juge de la Cour constitutionnelle envoyés au groupe consultatif, y compris les informations confidentielles et les données à caractère personnel. En outre, selon l'article 10²(29) de la même loi, « Un membre du groupe consultatif : 1) n'utilise pas les données à caractère personnel et autres informations dont il a pris connaissance dans le cadre de ses fonctions au sein du groupe consultatif à des fins autres que l'accomplissement des tâches liées aux travaux du groupe consultatif ; 2) prendre des mesures pour assurer la protection des données à caractère personnel et des informations confidentielles dont il a eu connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions liées aux travaux du groupe consultatif ».

47. La Commission estime donc que l'affirmation selon laquelle le secrétariat de la Cour constitutionnelle devrait assumer la responsabilité de la gestion des documents, de l'enregistrement de la correspondance et de la protection des données à caractère personnel et des informations confidentielles aurait pour conséquence, dans la pratique, que le secrétariat de la Cour agirait en tant que secrétariat du GCE, ce qui modifierait considérablement l'équilibre institutionnel prévu par le cadre existant. La Commission considère que le transfert de ces fonctions à une autre institution ne favorise pas nécessairement la protection des données à caractère personnel. Au contraire, plus la circulation des documents et des informations sensibles est large, plus le risque de divulgation involontaire ou d'accès non autorisé est grand. Pour garantir la confidentialité, il est nécessaire de limiter le nombre d'acteurs qui traitent ces

¹⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2012)014-f, Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine (Venise, 15-16 juin 2012), paragraphes 74 à 81.

¹⁷ Actes normatifs | Cour constitutionnelle d'Ukraine

informations et de mettre en place des garanties internes claires et solides au sein même du GCE.

48. Si le législateur estime nécessaire d'introduire des dispositions plus explicites exigeant que le GCE désigne une personne responsable de la protection des données, et plus généralement, du traitement des données à caractère personnel par le secrétariat du GCE, la solution appropriée serait d'établir des obligations légales claires à cet effet. Le transfert des fonctions administratives et de secrétariat du GCE à un autre organisme ne résoudrait pas ce problème et affaiblirait au contraire l'autonomie institutionnelle du GCE. En outre, lors des réunions en ligne, la délégation a été informée qu'aucune violation de la protection des données n'avait été enregistrée à ce jour de la part du secrétariat du GCE.

49. Si le raisonnement à l'origine de ces modifications découle de la participation actuelle d'experts et de spécialistes fournis par des projets d'assistance technique internationale pour soutenir le GCE, la Commission rappelle que cette structure reflète la composition mixte — nationale et internationale — du GCE, qui a été délibérément conçue pour renforcer la crédibilité et l'impartialité du processus d'évaluation¹⁸. Le maintien d'une structure de soutien mixte est donc conforme à la logique qui sous-tend la création d'organismes mixtes en Ukraine.

50. En outre, ce qui précède est confirmé par la disposition du point 19 de la section IV (« Dispositions transitoires ») de la loi sur la Cour constitutionnelle, qui prévoit clairement que « pendant la période transitoire de sélection, des experts supplémentaires, des spécialistes d'organisations internationales, peuvent être associés à la demande du groupe consultatif d'experts afin de soutenir ses activités et le travail de ses membres, aux frais de ces organisations. Les activités du GCE peuvent être soutenues dans le cadre de projets d'assistance technique aux frais de l'assistance technique internationale concernée ». La Commission estime que cette clause établit une base juridique claire pour le fonctionnement du secrétariat du groupe consultatif d'experts avec une participation internationale, au moins pendant la période de transition. Dans le même temps, la Commission reconnaît que le GCE ne devrait pas dépendre indéfiniment de l'assistance technique internationale. Cette période de transition devrait plutôt être mise à profit pour commencer à développer ses propres capacités techniques, en s'appuyant sur des experts nationaux ukrainiens possédant une expertise en droit public ukrainien et international.

51. Enfin, la Commission souligne que le GCE est le seul organe chargé de la présélection des candidats à la Cour constitutionnelle. Dans cette optique, le transfert de certaines fonctions administratives et de secrétariat essentielles du GCE à un autre organe dont la composition sera déterminée avec la participation du GCE risque de générer des conflits d'intérêts et peut nuire à l'indépendance et à l'efficacité du processus de présélection.

52. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission de Venise recommande que le GCE conserve la responsabilité de ses principales fonctions administratives et de secrétariat, y compris la gestion des documents, de la correspondance et des données à caractère personnel. Toute garantie supplémentaire dans le domaine de la protection des données devrait être introduite par le biais d'obligations légales précises, plutôt que par le transfert de ces fonctions essentielles au secrétariat de la Cour constitutionnelle.

D. Concours supplémentaires

53. Conformément à l'article 10⁸(6) de la loi sur la Cour constitutionnelle, « Si, d'après les résultats de l'évaluation, le nombre de candidats répondant au critère du niveau de compétence

¹⁸ Commission de Venise, CDL-PI(2022)046, Ukraine – Avis urgent sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 45.

reconnu dans le domaine du droit est inférieur à deux personnes pour un poste vacant de juge à la Cour constitutionnelle, la commission de concours, le Comité et le Conseil des juges d'Ukraine annoncent immédiatement, mais au plus tard dans un délai de vingt jours, un nouveau concours pour ce poste vacant, qui se déroule conformément à la procédure établie par la présente loi ». En vertu des modifications, si la sélection par concours est organisée pour un seul poste vacant, les organes de nomination sont tenus d'annoncer un nouveau concours. Si, en revanche, la sélection concerne tous les postes vacants, les organes de nomination « peuvent » décider, sans y être tenus, d'organiser un nouveau concours. Dans ce dernier cas, la décision est laissée à la discrétion des organes de nomination.

54. Dans le cadre du système actuel, au cours des deux années de fonctionnement du GCE, l'obligation de relancer la procédure de nomination a conduit à la répétition du concours pour trois des sept postes vacants, alors que dans chacun de ces cas, au moins un candidat avait satisfait à l'évaluation des qualités morales. Compte tenu de ces difficultés et retards, la Commission estime qu'il convient de laisser à l'autorité investie du pouvoir de nomination une marge d'appréciation pour déterminer s'il y a lieu d'annoncer un concours supplémentaire, en tenant compte de manière appropriée du nombre de candidats déjà évalués par le groupe consultatif d'experts et du contexte général de la procédure de sélection.

55. Dans le même temps, la Commission estime important que l'exercice de ce nouveau pouvoir discrétionnaire soit encadré par des garanties appropriées. Il serait notamment souhaitable d'exiger que toute décision de ne pas organiser de nouveau concours dans une situation où moins de deux candidats qualifiés par poste vacant sont identifiés soit rendue publique, et que les délais applicables soient interprétés et appliqués de manière à éviter que les postes vacants ne restent trop longtemps inoccupés.

IV. Conclusion

56. Par lettre du 20 novembre 2025, Mme Oksana Vasyilchenko, présidente du groupe consultatif d'experts de l'Ukraine, a demandé un avis urgent à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements à certains actes législatifs ukrainiens concernant l'amélioration du processus de sélection par concours pour le poste de juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine.

57. La Commission de Venise rappelle que le GCE est un organe indépendant doté d'une fonction autonome dans le cadre de la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle. Son rôle consiste à évaluer l'aptitude des candidats avant leur nomination, tout en préservant une véritable marge d'appréciation pour les autorités de nomination dans la sélection finale. L'indépendance du GCE et de ses membres à l'égard tant des autorités de nomination que de la Cour constitutionnelle constitue une condition préalable essentielle à l'intégrité et à l'efficacité du processus de sélection. La participation internationale pendant la période initiale renforce la confiance du public dans le processus de sélection.

58. Le rôle clé du GCE dans la protection de la procédure de sélection contre toute influence politique indue¹⁹ et dans la promotion de nominations objectives et fondées sur le mérite, l'importance constitutionnelle de la Cour constitutionnelle et la nécessité de maintenir la confiance du public dans sa composition rendent indispensable que le cadre juridique permette au GCE de s'acquitter efficacement de son mandat et garantisse que les organes désignés par la Constitution conservent la capacité de prendre des décisions souveraines et éclairées sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle.

¹⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2022)054, Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », (Venise, 16-17 décembre 2022), paragraphe 37.

59. La Commission de Venise recommande donc :

- Ne pas inclure dans la loi la référence au groupe consultatif d'experts en tant qu'organe « auxiliaire » ;
- Afin de trouver un juste équilibre entre la transparence et la protection des données personnelles sensibles, des critères légaux supplémentaires devraient être établis pour déterminer quelles catégories d'informations peuvent légitimement être retenues par le GCE ;
- Veiller à ce que le GCE conserve la responsabilité de ses principales fonctions administratives et de secrétariat, y compris la gestion des documents, de la correspondance et des données à caractère personnel. Toute garantie supplémentaire dans le domaine de la protection des données devrait être introduite par le biais d'obligations légales précises, plutôt que par le transfert de ces fonctions essentielles au secrétariat de la Cour constitutionnelle.

60. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour leur apporter une assistance supplémentaire dans ce domaine.