



Strasbourg, le 26 octobre 2015

CDL-AD(2015)027

Avis n° 803/2015

Or. angl.

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

AVIS

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS
DE LA CONSTITUTION
DE L'UKRAINE
CONCERNANT LE POUVOIR JUDICIAIRE
APPROUVÉS PAR LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE
LE 4 SEPTEMBRE 2015**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 104^e session plénière
(Venise, 23-24 octobre 2015)**

sur la base des observations de

**M^{me} Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Peter PACZOLAY (Président honoraire)
M. George PAPUASHVILI (membre, Géorgie)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)
M^{me} Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

I. Introduction

1. A la suite d'une demande datée du 21 juillet 2015 du Président de la Verkhovna Rada et Président de la commission constitutionnelle de l'Ukraine, M. Volodymyr Groysman, un avis préliminaire sur la proposition de révision constitutionnelle concernant le pouvoir judiciaire de l'Ukraine (CDL-PI(2015)016) a été publié le 24 juillet 2015. Il porte sur les projets d'amendements relatifs au pouvoir judiciaire élaborés par le groupe de travail compétent de la Commission constitutionnelle (CDL-REF(2015)024).
2. Dans une lettre du 10 septembre, M. Groysman a demandé l'avis de la Commission de Venise sur la version révisée de ces projets d'amendements approuvée par la Commission constitutionnelle (CDL-REF(2015)040).
3. M^{me} R. Kiener, MM. P. Paczolay, G. Papuashvili, J-C Scholsem, M^{me} H. Suchocka, MM. E. Tanchev et K. Tuori sont à nouveau intervenus en qualité de rapporteurs. Une réunion a été organisée le 27 août 2015 à Kiev entre une délégation de la Commission de Venise et des représentants des autorités ukrainiennes. Le présent avis tient aussi compte des points soulevés lors de cette réunion.
4. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations des rapporteurs. Il a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire le 22 octobre 2015 avant d'être adopté par la Commission de Venise lors de sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).

II. Champ d'application de l'avis

5. Le présent avis fait suite à l'avis préliminaire du 24 juillet 2015. Après réception de cet avis préliminaire, le groupe de travail sur le pouvoir judiciaire de la Commission constitutionnelle de l'Ukraine a apporté plusieurs modifications aux projets d'amendements constitutionnels. Le présent avis analyse ces amendements compte tenu des recommandations formulées dans l'avis préliminaire et comprend aussi d'autres recommandations.
6. Le présent avis repose sur la version anglaise des amendements proposés que les autorités ukrainiennes ont soumises à la Commission le 11 septembre 2015. Il se peut que certaines observations soient dues à des inexactitudes dans la traduction.

III. Analyse

Article 124 - Justice

7. En ce qui concerne l'intention des rédacteurs de limiter le recours aux tribunaux aux affaires dans lesquelles existe un véritable « différend », il était recommandé dans l'avis préliminaire d'apporter des éclaircissements¹ pour garantir la reconnaissance du droit d'accès à un tribunal. Cette recommandation a été entièrement suivie et le paragraphe concerné de l'article 124 est désormais libellé comme suit : « la compétence des tribunaux s'étend aux différends relatifs aux droits et aux obligations d'une personne et à toute accusation pénale portée contre elle ». Cette disposition porte ainsi sur l'accès à la justice dans les domaines du droit civil, pénal et administratif. La phrase suivante : « les tribunaux examinent aussi d'autres questions dans les cas prévus par la loi » permet de couvrir les exceptions.

¹ CDL-PI(2015)016, paragraphe 15.

Article 125 – L'ordre judiciaire ; article 106 – les pouvoirs du Président

8. Il était recommandé dans l'avis préliminaire² d'indiquer clairement que le pouvoir de décider de la création et de la fermeture des tribunaux devait être celui de la Verkhovna Rada et non celui du pouvoir exécutif. Les projets d'amendements révisés abordent cette question de la manière suivante : la compétence du Président « de créer des tribunaux selon la procédure fixée par la loi » est supprimée de l'article 106 de la Constitution. De plus, une nouvelle phrase est ajoutée au paragraphe 2 de l'article 125 : « les tribunaux sont créés et fermés au motif et selon la procédure prévus par la loi, *dont le projet est déposé à la Verkhovna Rada de l'Ukraine par le Président ukrainien sur proposition du Conseil supérieur de la justice* » (pas d'italiques dans l'original).

9. Le rôle du Président semble donc limité, ce dont il faut se féliciter. Les autorités ukrainiennes ont précisé que le système et la structure judiciaires relèveront de la compétence de la Verkhovna Rada dans le cadre de la procédure ordinaire (paragraphe 1 de l'article 125). Les décisions de création ou de fermeture de tribunaux donnés devront en revanche être soumises à la Verkhovna Rada par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la justice. Cet arrangement semble acceptable dans son principe. Toutefois, pour faciliter le processus dans la pratique, il serait préférable que le Président soumette les propositions à la Verkhovna Rada « en consultation avec le » et non « sur proposition du » Conseil supérieur de la justice.

10. Une disposition transitoire (article 19.7) est ajoutée : « jusqu'à ce que le système administratif et territorial de l'Ukraine soit modifié conformément à l'article 133 de la Constitution ukrainienne telle que modifiée par la loi de révision de la Constitution de l'Ukraine (concernant la décentralisation du pouvoir), et en tout état de cause avant le 1^{er} janvier 2017, la création, la réorganisation et la fermeture des tribunaux relèvent du Président ukrainien conformément à la procédure prévue par la loi. » Le Président conserve donc cette compétence pour une année au maximum à compter de l'adoption des amendements constitutionnels sur la décentralisation, ce qui semble acceptable dans le contexte actuel de l'Ukraine.

11. Il était précisé dans l'avis préliminaire³ que la Commission de Venise avait précédemment recommandé la suppression des juridictions spécialisées ; si cette suppression n'était toutefois pas acceptable pour les autorités ukrainiennes, la deuxième version proposée du paragraphe 4 de l'article 125 (« Des hautes cours spécialisées peuvent fonctionner conformément à la loi ») était accueillie favorablement. Cette possibilité a de fait été retenue, ce qu'il convient de noter avec satisfaction. La traduction du paragraphe 4 de l'article 125 est la suivante : « Les hautes cours spécialisées peuvent fonctionner, conformément à la loi » [pas d'italiques dans l'original]. En ukrainien, cette disposition ne signifie pas que toutes les cours spécialisées existantes peuvent continuer à fonctionner, mais que certaines peuvent continuer d'exister si la loi le prévoit. La Commission de Venise recommande de nouveau vivement la suppression des hautes cours spécialisées et le maintien du système autonome des tribunaux administratifs.

Article 126 – Indépendance des juges

12. Le paragraphe 5.3 de l'article 126 prévoit parmi les motifs de révocation d'un juge « la commission [...] d'une infraction disciplinaire, le manquement flagrant ou permanent à ses devoirs incompatible avec le statut de juge ou une incompatibilité apparente avec les fonctions ». La formule « incompatibilité apparente avec la fonction » a été expliquée par les autorités ukrainiennes comme signifiant « le non-respect des conditions fixées dans la loi sur le statut des juges et dans le Code de déontologie ». Le non-respect par un juge de l'obligation de

² CDL-PI(2015)016, paragraphe 18.

³ CDL-PI(2015)016, paragraphe 20.

produire une déclaration de patrimoine justifiant de l'origine de ses biens est l'une des conditions fixées par la loi sur le statut des juges. Dans le contexte ukrainien actuel, il pourrait être souhaitable de l'indiquer expressément dans la Constitution.

13. L'avis préliminaire soulevait la question du choix des rédacteurs de prévoir la cessation automatique des fonctions d'un juge à la suite d'un « verdict de culpabilité », c'est-à-dire de toute condamnation pénale, indépendamment de sa gravité. Le paragraphe 6.5 de l'article 126 nuance désormais ce motif de révocation en précisant que le verdict de culpabilité doit être lié à la *commission d'un crime*. Si l'on part du principe que sont exclues au moins les infractions pénales mineures, cette amélioration est la bienvenue.

Article 128 – Nomination des juges

14. La modification longtemps attendue du système de nomination des juges ukrainiens était relevée avec satisfaction dans l'avis préliminaire⁴. Les juges ne seront plus élus par le parlement mais seront nommés par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la justice, à l'issue d'un concours. Cette modification mérite un soutien total. Elle marque la fin du pouvoir de la Verkhovna Rada d'exercer une influence sur le pouvoir judiciaire, ce qui représentait une menace pour l'indépendance des juges et de la justice en tant que telle. Le/la Président(e) conserve un rôle honorifique : il/elle nomme les candidats présentés par le Conseil supérieur de la justice dont il/elle devra accepter les propositions. La loi devra régir les retards ou les impasses possibles dans la nomination par le Président.

15. Il était vivement recommandé dans l'avis préliminaire⁵ de faire en sorte que le Président n'intervienne pas dans la révocation des juges, car « une fois nommé, le juge ne doit plus avoir de lien avec les organes politiques ; ni le pouvoir législatif ni le pouvoir exécutif ne doivent pouvoir intervenir, ne serait-ce que symboliquement. Pour inspirer la confiance nécessaire dans une société démocratique, les tribunaux doivent non seulement être indépendants mais aussi sembler indépendants »⁶. Les amendements révisés tiennent compte de cette recommandation : la révocation des juges ne relève plus du Président (article 128), mais du Conseil supérieur de la justice (article 131, paragraphe 1.4). La Commission de Venise se félicite de cet amendement.

16. La Commission de Venise souligne toutefois que toutes les décisions concernant la carrière des juges (promotions, mutations, révocations) doivent relever du Conseil supérieur de la justice et non d'une institution politique si la justice doit être véritablement indépendante. Pour éviter tout malentendu, elle recommande donc vivement de préciser au paragraphe 1.4 de l'article 131 que le Conseil supérieur de la justice est habilité « à se prononcer sur la révocation d'un juge et sur les mutations et les promotions des juges ». Dans le contexte ukrainien actuel, il semble toutefois acceptable, à titre de mesure transitoire limitée dans le temps, que le Président joue un rôle dans la mutation et la promotion des juges en vue de la préservation de la sécurité nationale.

Article 131 – Conseil supérieur de la justice

17. En ce qui concerne la composition du Conseil supérieur de la justice, le fait que plus de la moitié des membres du conseil soient des juges était relevé avec satisfaction dans l'avis préliminaire. Etant donné que le Président était la seule institution politique compétente pour nommer les membres du CSJ, il était toutefois jugé nécessaire de contrebalancer « la prérogative du Président de nommer les membres du CSJ [...] par la participation de la

⁴ CDL-PI(2015)016, paragraphe 26.

⁵ CDL-PI(2015)016, paragraphe 28, paragraphe 34.

⁶ CDL-PI(2015)016, paragraphe 28.

Verkhovna Rada au processus de formation du CSJ, ce qui ajouterait un élément de responsabilité du CSJ envers le public »⁷.

18. Les amendements révisés suivent cette recommandation en proposant la composition ci-après du Conseil supérieur de la justice : 21 membres dont 10 sont élus par le Congrès des juges, deux sont nommés par le Président, deux le sont par la Verkhovna Rada, deux par le Congrès des avocats, deux par la Conférence ukrainienne des procureurs publics et deux par le Congrès des représentants des facultés et académies de droit. La Commission de Venise se félicite de cet amendement. Elle note cependant que la carrière et la révocation des juges et des procureurs relèvent du Conseil supérieur de la justice, mais que deux représentants seulement du ministère public (sur 21 membres au total) siègent au Conseil. La loi pourrait indiquer que les cas concernant des procureurs seront tranchés par le Conseil supérieur de la justice en formation plus restreinte (la proportion des membres du ministère public y serait supérieure).

19. Il était souligné dans l'avis préliminaire qu'« [i]l est toutefois capital de veiller à ce que le rôle du parlement n'ait pas de nouveau pour effet de soumettre les juges à une influence politique que la réforme envisagée tente de supprimer. C'est pourquoi les membres du CSJ devraient être élus à la majorité qualifiée, ce qui favoriserait les candidats ayant le soutien de l'ensemble des partis (ou avec d'autres mécanismes permettant à l'opposition de participer au choix) »⁸. Bien que consciente de la difficulté d'obtenir une majorité qualifiée dans le contexte politique ukrainien actuel, la Commission de Venise recommande de nouveau de prévoir à l'article 131 l'élection de deux membres du CSJ par la Verkhovna Rada « à une majorité qualifiée ». Il conviendrait parallèlement d'établir un mécanisme antiblocage adapté à la situation ukrainienne.

20. Il était aussi recommandé dans l'avis préliminaire : « [Q]uoi qu'il en soit, ces membres devraient être choisis parmi des professionnels du droit et ne devraient pas être des responsables politiques "actifs" »⁹. « Cette exigence de neutralité politique devrait aussi s'appliquer aux membres nommés par le Président »¹⁰. Les amendements révisés ne suivent pas explicitement cette recommandation même s'ils ajoutent une disposition selon laquelle les membres du CSJ ne peuvent être membres de partis politiques ou de syndicats, ni avoir une activité politique quelconque ou être titulaire d'un mandat représentatif (article 131, paragraphe 5). Cette dernière disposition est notée avec satisfaction.

21. Conformément au paragraphe 9/4 de l'article 131, les membres du Conseil supérieur de la justice ne peuvent « occuper d'autres fonctions rémunérées ni exercer une activité rémunérée sauf activité universitaire, scolaire ou artistique » ; à titre de compensation, la loi devra prévoir un niveau suffisant de rémunération¹¹.

Article 131-1 – Le procureur général

22. L'avis préliminaire saluait la réforme proposée du ministère public jugée « dans l'ensemble, conforme aux normes européennes applicables et aux recommandations précédentes de la Commission de Venise » et encourageait vivement le Parlement ukrainien à l'adopter¹². La

⁷ CDL-PI(2015)016, paragraphe 37.

⁸ CDL-PI(2015)016, paragraphe 37.

⁹ CDL-AD(2007)028, paragraphe 32.

¹⁰ CDL-PI(2015)016, paragraphe 37.

¹¹ Conseil consultatif de juges européens, avis n° 10 sur le Conseil de la justice au service de la société, paragraphe 36.

¹² CDL-PI(2015)016, paragraphe 43.

seule recommandation qui n'a pas été suivie a trait à la méthode de nomination et de révocation du procureur général, lesquelles relèvent du Président ukrainien avec le consentement de la Verkhovna Rada, mais « sans majorité qualifiée, laquelle serait requise » d'après la recommandation formulée dans l'avis préliminaire¹³. La Commission de Venise n'en n'est pas moins consciente de la difficulté d'obtenir une majorité qualifiée dans le contexte politique actuel de l'Ukraine.

Article 131-2 – Le barreau

23. D'après les amendements révisés, l'indépendance du barreau est garantie, ce qui est positif. Il est aussi prévu que « seul un avocat représente une personne devant le tribunal et défend une personne contre des poursuites »¹⁴. Cette disposition est très lourde de conséquences, car elle s'oppose à toute possibilité d'être représenté devant un juge, quel que soit le litige, par une autre personne qu'un « avocat », ce qui signifie probablement un « avocat en exercice membre du barreau ». Cette disposition semble trop large. La Commission recommande de prévoir des exceptions pour certains types de différends, comme les contentieux du travail ou les litiges d'importance mineure.

Article 148 – Composition de la Cour constitutionnelle

24. Les amendements proposés prévoient une composition équilibrée de la Cour constitutionnelle dont les 18 membres sont nommés par le Président, la Verkhovna Rada et le Congrès des juges à l'issue d'un concours auquel participent des candidats dont le haut niveau de qualification est mentionné dans la Constitution. Comme indiqué dans l'avis préliminaire, cette proposition mérite d'être appuyée.

25. L'article 148 ne dit pas que les six membres nommés par la Verkhovna Rada sont élus à la majorité qualifiée. La Commission constitutionnelle ukrainienne devrait tenir compte de cette possibilité¹⁵, car en Ukraine, le Président n'est pas une institution neutre politiquement et douze juges pourraient être choisis par la même majorité politique sans que l'opposition ait son mot à dire. La Commission de Venise est toutefois consciente de la difficulté d'obtenir une majorité qualifiée dans le contexte politique actuel en Ukraine.

26. Le relèvement de l'âge minimum requis des juges de la Cour constitutionnelle de 40 à 45 ans soulevait des interrogations dans l'avis préliminaire¹⁶. Les amendements révisés reviennent à un âge minimum de 40 ans, solution que la Commission de Venise approuve. La Commission n'est toujours pas convaincue du bien-fondé de l'obligation de résidence de 20 années qui exclurait les universitaires et les juges ayant exercé des fonctions universitaires ou professionnelles à l'étranger.

Article 149 – Indépendance des juges de la Cour constitutionnelle

27. A l'exclusion voulue de la responsabilité des juges de la Cour constitutionnelle qui « se prononcent par vote sur les décisions ou les avis de la Cour », s'ajoute une exception en cas de « crime ou faute disciplinaire ». Le fait de prévoir cette exception pour les juges de la Cour

¹³ CDL-PI(2015)016, paragraphe 42.

¹⁴ L'entrée en vigueur de cette disposition est différée conformément à l'article 19.8 des dispositions transitoires.

¹⁵ CDL-AD(2004)043 Avis sur la proposition d'amendement de la Constitution de la République de Moldova (introduction de requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle), paragraphes 18 et 19. CDL-AD(2011)040 Avis sur la loi portant création de la Cour constitutionnelle de Turquie et en établissant le règlement, paragraphe 24.

¹⁶ CDL-PI(2015)016, paragraphe 49.

constitutionnelle, qui existe aussi pour les juges titulaires (article 126), ne soulève pas de question.

Article 149-1 Motifs de cessation de fonctions des juges de la Cour constitutionnelle

28. Il était recommandé dans l'avis préliminaire¹⁷ de préciser que seules des infractions disciplinaires graves peuvent entraîner la révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle. Les amendements révisés remplacent la formule vague « commission d'actions incompatibles avec le statut de juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine » par une formule plus précise : « commission d'une infraction disciplinaire, manquement flagrant ou permanent à ses devoirs incompatible avec le statut de juge de la Cour ou incompatibilité apparente avec la fonction ». Cette formule est de toute évidence préférable ; il est toutefois recommandé de qualifier l'infraction disciplinaire de « grave ».

29. La Commission de Venise se félicite du choix recommandé dans l'avis préliminaire¹⁸ de mettre fin aux fonctions des juges ou de révoquer les juges à l'issue d'un vote à la majorité des deux tiers de la Cour.

Article 150 – Compétence de la Cour constitutionnelle

30. Les autorités ukrainiennes étaient invitées dans l'avis préliminaire à préciser¹⁹ si la compétence de la Cour constitutionnelle se limitait à des textes et à des décisions « normatifs » ou si elle s'étendait aussi à ceux qui sont individuels. Il est désormais précisé à l'article 150 que seuls les textes et les décisions normatifs peuvent faire l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle.

Article 151 – Constitutionnalité des questions référendaires

31. Les amendements révisés prévoient la possibilité pour « pas moins de 45 députés » de demander l'avis de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des questions soumises à référendum, ce dont il faut se féliciter.

Article 151-1 – Recours en inconstitutionnalité

32. Il était recommandé dans l'avis préliminaire²⁰ de préciser qu'un recours en inconstitutionnalité ne peut être formé qu'« après épuisement des voies de recours internes ». C'est désormais chose faite dans les amendements révisés, ce qu'il faut noter avec satisfaction.

Chapitre XV – Dispositions transitoires

33. D'après le paragraphe 1.2 de l'article 19, les « fonctions des juges nommés pour la première fois avant l'entrée en vigueur de la loi de révision de la Constitution de l'Ukraine (sur la justice) » prennent fin à l'expiration du mandat qui leur a été confié. La Commission de Venise recommande de tenir dûment compte de l'expérience acquise par ces juges ayant réussi le concours de la magistrature pendant leur période probatoire, par exemple en les relevant de l'obligation de suivre une formation supplémentaire dans les quelques années qui suivent.

¹⁷ CDL-PI(2015)016, paragraphe 46.

¹⁸ CDL-PI(2015)016, paragraphe 46.

¹⁹ CDL-PI(2015)016, paragraphe 47.

²⁰ CDL-PI(2015)016, paragraphe 52.

34. Une disposition transitoire a été ajoutée dans les amendements révisés : « La compatibilité avec la fonction de juge, nommé ou élu avant l'entrée en vigueur de la loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine (sur la justice), devrait être évaluée conformément à la procédure prévue par la loi. L'incompatibilité apparente avec la fonction de juge selon les critères de professionnalisme, d'éthique ou d'honnêteté mise en évidence lors de cette évaluation est un motif de révocation ».

35. Cette disposition semble faire reposer la procédure d'évaluation du professionnalisme, de l'éthique et de l'honnêteté de tous les juges titulaires de l'Ukraine sur une base constitutionnelle. D'après les informations communiquées par les autorités ukrainiennes, cette procédure doit être menée par le Conseil supérieur de la justice ou par la Commission de qualification supérieure des juges d'Ukraine. Les autorités renvoient à la recommandation de la Commission de Venise d'asseoir sur une base constitutionnelle les mesures d'urgence proposées par la loi relative à la garantie du droit à un procès équitable²¹ pour lutter contre la corruption et l'incompétence au sein de l'appareil judiciaire.

36. En ce qui concerne la loi sur le système judiciaire et le statut des juges et la révision de la loi sur le Haut Conseil de la justice d'Ukraine²², la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme de la Direction générale droits de l'homme et Etat de droit prenaient note de l'explication des autorités ukrainiennes selon laquelle il fallait choisir soit de révoquer l'ensemble des juges et les inviter à présenter de nouvelles candidatures, soit les évaluer de la manière proposée dans la loi. La Commission de Venise et la Direction avaient indiqué qu'« il peut être à la fois nécessaire et justifié de prendre des mesures exceptionnelles » pour remédier à la corruption et à l'incompétence au sein de l'appareil judiciaire, dues à l'influence politique exercée sur les nominations des juges au cours de la période précédente, mais que « la révocation de tous les membres de l'appareil judiciaire nommés pendant une période donnée ne serait pas une solution appropriée aux problèmes signalés par les autorités ». Elles avaient en outre souligné que « l'évaluation des qualifications prévue à l'article 6 transitoire doit être considérée comme exceptionnelle et être assortie de garanties extrêmement strictes pour protéger les juges qui sont aptes à exercer leurs fonctions » et que la question « doit être traitée de manière bien plus approfondie dans une disposition matérielle et nécessite une base constitutionnelle ». Pour finir, la Commission de Venise et la Direction avaient préconisé une harmonisation avec le processus de lustration.

37. La Commission de Venise estime qu'il n'est pas conforme aux normes européennes ni à l'état de droit de révoquer tous les juges, à moins de circonstances très exceptionnelles, dont l'absence de continuité constitutionnelle. Elle juge en outre impossible le remplacement de tous les juges (plus de 8 000) sans compromettre l'administration continue de la justice. En cas de réorganisation de juridictions données, les juges concernés devraient avoir la possibilité de prendre leur retraite ou de postuler à un nouveau poste.

38. La Commission de Venise ne sait guère si cette disposition transitoire de la Constitution ukrainienne est destinée à servir de base constitutionnelle non seulement à la procédure d'évaluation prévue dans la disposition transitoire n° 6 de la loi relative à la garantie du droit à un procès équitable mais aussi à la procédure d'examen prévue dans la loi sur la restauration de la confiance dans le pouvoir judiciaire ou à la procédure de lustration énoncée dans la loi sur l'intégrité du gouvernement. Elle considère l'existence de plusieurs procédures parallèles qui se chevauchent extrêmement problématique, car une évaluation du professionnalisme, de l'éthique et de l'honnêteté de tous les juges ne peut être qu'une mesure extraordinaire exigeant le plus grand soin : la mise en place parallèle de procédures sensiblement différentes conduites par des organes divers ne paraît guère pouvoir garantir le respect des garanties les plus

²¹ Adoptée le 16 juillet 2015.

²² CDL-AD(2015)007, paragraphes 71 et suivants.

strictes pour les juges qui ne remplissent pas ces critères. Pour la Commission de Venise, la mesure extraordinaire devrait être limitée dans le temps et exécutée rapidement et efficacement.

IV. Conclusions

39. De l'avis de la Commission de Venise, la dernière version en date des amendements constitutionnels élaborée par le groupe de travail sur le système judiciaire de la Commission constitutionnelle de l'Ukraine est très positive et bien rédigée et mérite d'être pleinement appuyée. La Commission suggère cependant certaines modifications de la Constitution. Elle recommande de nouveau vivement la suppression, lorsque les amendements prendront effet, des hautes cours spécialisées et le maintien du système autonome des tribunaux administratifs.

40. Dans son avis préliminaire, la Commission de Venise s'était en particulier félicitée:

- de la suppression de la compétence de la Verkhovna Rada de nommer les juges ;
- de la suppression des périodes probatoires des juges débutants ;
- de la suppression de la « violation de serment » comme motif de révocation des juges ;
- de la réforme du ministère public, des garanties de son indépendance (notamment de la suppression de la possibilité du parlement d'exprimer sa défiance au procureur général) et de la suppression de ses compétences de supervision non pénales ;
- de la composition équilibrée de la Cour constitutionnelle, qui compte 18 membres nommés par le Président, la Verkhovna Rada et le Congrès des juges à l'issue d'un concours auquel participent des candidats dont le haut niveau de qualification est indiqué dans la Constitution ;
- de la possibilité d'un recours en inconstitutionnalité des particuliers en vue de l'annulation de lois supposément inconstitutionnelles.

41. La Commission de Venise se félicite aussi, à la suite des recommandations qu'elle a formulées dans l'avis préliminaire :

- de la suppression du pouvoir du Président de révoquer les juges ;
- de la participation de la Verkhovna Rada au processus de formation du Conseil supérieur de la justice ;
- de la possibilité donnée à « pas moins de 45 députés » de demander un avis de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des questions devant faire l'objet d'un référendum en Ukraine.

42. La Commission de Venise n'en recommande pas moins vivement :

- de préciser au paragraphe 1.4 de l'article 131 que le Conseil supérieur de la justice est habilité non seulement « à se prononcer sur la cessation de fonctions d'un juge » mais aussi « sur les mutations et les promotions de juges » ; dans le contexte ukrainien actuel, il pourrait être acceptable, à titre de mesure transitoire limitée dans le temps, que le Président joue un rôle dans la mutation et la promotion des juges en vue de la préservation de la sécurité nationale.

- de faire en sorte que seules les infractions disciplinaires *graves* puissent entraîner la révocation des juges de la Cour constitutionnelle.

43. La Commission de Venise considère en outre que dans la situation actuelle de l'Ukraine, il pourrait être souhaitable d'indiquer expressément dans la Constitution que le non-respect par un juge de l'obligation de produire une déclaration de patrimoine justifiant de l'origine de ses biens peut être un motif de révocation.

44. Pour ce qui est de la disposition transitoire prévoyant la possibilité de soumettre tous les juges titulaires de l'Ukraine à une évaluation de leur professionnalisme, de leur éthique et de leur honnêteté, la Commission de Venise réaffirme que cette procédure ne peut être qu'une mesure extraordinaire exigeant le plus grand soin : la mise en place parallèle de procédures différentes conduites par des organes divers ne paraît guère pouvoir garantir le respect des garanties les plus strictes pour les juges qui ne remplissent pas ces critères.

45. La Commission de Venise se félicite de l'attitude constructive de la Commission constitutionnelle de l'Ukraine et des échanges fructueux qu'elle a eus avec elle.

46. La Commission estime qu'après les multiples tentatives de modifier, au fil des années, les dispositions de la Constitution ukrainienne relatives au pouvoir judiciaire, l'heure est venue de mener à bien cette réforme différée depuis trop longtemps en vue finalement de garantir l'indépendance de la justice. Elle voit dans les amendements constitutionnels examinés un pas important en ce sens.