



Strasbourg, 24 octobre 2022

CDL-AD(2022)023

Avis n° 1091/2022

Or. angl.

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

**UKRAINE**

**MEMOIRE AMICUS CURIAE CONJOINT**

**DE LA COMMISSION DE VENISE  
ET LA DIRECTION GÉNÉRALE DROITS DE L'HOMME ET ÉTAT DE  
DROIT (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR CERTAINES QUESTIONS LIÉES  
À L'ÉLECTION ET LA DISCIPLINE  
DES MEMBRES DU HAUT CONSEIL DE LA JUSTICE**

**Sur la base des commentaires de**

**M. Nicolae ESANU (ancien membre, République de Moldova)**

**M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)**

**M. Gerhard REISSNER (Ancien Président du CCJE, Expert DGI,  
Autriche)**

**Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire de la Commission de  
Venise)**

**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	La demande .....	3
III.	Contexte.....	4
IV.	Réponses aux questions de la Cour constitutionnelle.....	6
A.	Question 1 - La mise en œuvre de la procédure de révocation ou de cessation des pouvoirs d'un membre du Haut conseil de la justice pourrait-elle conduire à la cessation de l'activité du Haut conseil de la justice, entraînant le non-respect du principe de l'État de droit et du principe de l'indépendance des juges, et limitant le principe du fonctionnement ininterrompu du Haut conseil de la justice établi par l'article 131 de la Constitution ?.....	7
B.	Question 2 - Une évaluation ponctuelle des personnes qui, en tant que juges, ont déjà passé l'examen lors de l'évaluation de qualification ou lors de la participation au concours pour le poste de juge, pourrait-elle être considérée comme une réévaluation, et une telle évaluation pourrait-elle être considérée comme une ingérence du Parlement dans l'indépendance du pouvoir judiciaire ? .....	8
C.	Question 3 - La procédure de révocation des membres du Haut Conseil de la Justice établie par la loi n° 1635 est-elle conforme au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en tant que l'une des composantes du principe de l'État de droit consacré par l'article 8 de la Constitution de l'Ukraine et les dispositions de l'article 19.2 de la Constitution ? .....	10
D.	Question 4 - L'application des dispositions de la loi n° 1798 selon lesquelles, notamment, en cas d'égalité des voix, "pour" et "contre" lors du nouveau scrutin, les voix des membres du Conseil d'éthique, dont deux au moins ont été proposés par des organisations internationales et étrangères, sont déterminantes, pourrait-elle conduire à une violation du principe d'indépendance des juges consacré par l'article 126 de la Constitution ukrainienne ?.....	12
E.	Question 5 - La procédure de formation et de prise de décision du Haut Conseil de la Justice établie par cette disposition de la loi n° 1798 pourrait-elle constituer une menace pour la souveraineté de l'État ukrainien ou même conduire à sa violation ? .....	13
V.	Conclusion .....	14

## I. Introduction

1. Par lettre du 1er juillet 2022, le président par intérim de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, M. Serhyi Holovaty, a demandé à la Commission de Venise un mémoire *amicus curiae* sur certaines questions relatives à l'élection et à la discipline des membres du Haut Conseil de la Justice de l'Ukraine.

2. M. Nicolae Esanu, M. Martin Kuijer, M. Gerhard Reissner et Mme Hanna Suchocka ont été les rapporteurs de ce mémoire *amicus curiae*.

3. Ce mémoire *amicus curiae* a été préparé sur la base de la traduction anglaise des questions et de la législation pertinente. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Ce mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132<sup>nd</sup> Session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

## II. La demande

5. La demande de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine pour un mémoire *amicus curiae* se réfère à la loi n° 1635-IX du 14 juillet 2021 "Sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine sur la procédure d'élection (nomination) aux postes de membres du Haut Conseil de la Justice et les activités des inspecteurs disciplinaires du Haut Conseil de la Justice". Cette loi est disponible dans le document [CDL-REF\(2021\)081](#). Cette loi modifie notamment la loi sur le Haut conseil de la justice (disponible dans le document [CDL-REF\(2020\)067](#)).

6. La demande d'un mémoire *amicus curiae* est formulée comme suit :

*"La Cour constitutionnelle de l'Ukraine examine actuellement une affaire sur la requête constitutionnelle de la Cour suprême concernant la conformité du treizième alinéa du paragraphe 23' de la section III "Dispositions finales et transitoires" de la loi de l'Ukraine "Sur le Haut Conseil de la Justice" du 21 décembre 2016 n°1798-VIII, les alinéas un, six, onze du paragraphe 4 de la section II "Dispositions finales et transitoires" de la loi de l'Ukraine "Sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine sur la procédure d'élection (nomination) aux postes de membres du Haut Conseil de la Justice et les activités des inspecteurs disciplinaires du Haut Conseil de la Justice" du 14 juillet 2021 n° 1635-IX (ci-après dénommée la loi n° 1635) avec la Constitution de l'Ukraine (constitutionnalité).*

*Le sujet du droit de pétition constitutionnel [la Cour suprême] fait valoir que les dispositions contestées de ces lois :*

*1) permettre la cessation instantanée de l'activité du Haut conseil de la justice, qui fait peser des menaces réelles et significatives sur le principe du fonctionnement ininterrompu de l'autorité publique ;*

*2) établir une réévaluation des membres du Haut conseil de la justice qui sont des juges et qui ont déjà passé l'évaluation pour le respect des critères d'éthique et d'intégrité professionnelles ;*

*3) établir la procédure de révocation des membres du Haut conseil de la justice, qui ne respecte pas le principe de l'État de droit ;*

*4) niveler la procédure établie pour la formation du Haut Conseil de la Justice, violant le principe d'indépendance des juges, établi par l'article 126 de la Constitution de l'Ukraine.*

*La Cour constitutionnelle de l'Ukraine fait appel à l'estimée Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) pour fournir un mémoire *amicus curiae* sur les questions suivantes :*

1. Le sixième alinéa du paragraphe 4 de la section II "Dispositions finales et transitoires" de la loi n° 1635 établit la procédure de révocation ou de cessation des pouvoirs d'un membre du Haut conseil de la justice.

*La mise en œuvre de cette procédure pourrait-elle conduire à la cessation de l'activité du Haut conseil de la justice, entraînant le non-respect du principe de l'État de droit et du principe de l'indépendance des juges, et limitant le principe du fonctionnement ininterrompu du Haut conseil de la justice établi par l'article 131 de la Constitution ?*

2. Le premier alinéa du paragraphe 4 de la section II "Dispositions finales et transitoires" de la loi n° 1635 établit une évaluation unique par le Conseil d'éthique du respect des règles par un membre du Haut conseil de la justice (à l'exception du président de la Cour suprême), élu (nommé) au poste de membre du Haut conseil de la justice. 1635 établit une évaluation unique par le Conseil d'éthique de la conformité d'un membre du Haut Conseil de la Justice (à l'exception du Président de la Cour suprême), élu (nommé) au poste de membre du Haut Conseil de l'Ukraine avant l'entrée en vigueur de cette loi, avec les critères d'éthique et d'intégrité professionnelles pour le poste de membre du Haut Conseil de la Justice des membres du Haut Conseil de la Justice qui, en tant que juges, ont déjà passé l'examen lors de l'évaluation de qualification ou lors de la participation au concours pour le poste de juge.

*L'évaluation ponctuelle de ces personnes, qui a été établie par la loi, peut-elle être considérée comme une réévaluation, et cette évaluation peut-elle être considérée comme une ingérence du Parlement dans l'indépendance du pouvoir judiciaire ?*

3. Les alinéas cinq à onze du paragraphe 4 de la section II "Dispositions finales et transitoires" de la loi n° 1635 établissent la procédure de révocation des membres du Haut conseil de la justice.

*La procédure de révocation des membres du Haut Conseil de la Justice établie par la loi n° 1635 est-elle conforme au principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est l'une des composantes du principe de l'État de droit consacré par l'article 8 de la Constitution ukrainienne, et aux dispositions de l'article 19.2 de la Constitution ?*

4. Les alinéas onze à treize du paragraphe 23-1 de la section III "Dispositions finales et transitoires" de la loi n° 1798 réglementent la procédure de prise de décision par la première composition du Conseil d'éthique, selon laquelle, en particulier, en cas de nombre égal de votes "pour" et "contre" lors du scrutin répété, les votes des membres du Conseil d'éthique, dont au moins deux ont été proposés par des organisations internationales et étrangères, sont décisifs. L'application de ces dispositions de la loi n° 1798 pourrait-elle conduire à une violation du principe d'indépendance des juges consacré par l'article 126 de la Constitution ukrainienne ?

5. Le paragraphe 23-1 de la section III "Dispositions finales et transitoires" de la loi n° 1798 établit la procédure de formation de la première composition du Conseil d'éthique et de prise de décisions par celui-ci.

*La procédure de formation et de prise de décision du Haut Conseil de la Justice établie en vertu de cette disposition de la loi n° 1798 pourrait-elle constituer une menace pour la souveraineté de l'État ukrainien, voire conduire à sa violation ?*

### **III. Contexte**

7. Le 5 mai 2021, la Commission de Venise a émis, conformément à l'article 14a de son règlement intérieur, l'Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (Projet de loi n° 5068). Cet avis a été approuvé par la Commission de Venise lors de sa 127<sup>th</sup> session plénière des 2-3

juillet 2021 (ci-après, "l'avis de 2021").<sup>1</sup> Le projet de loi n° 5068 encore modifié a été promulgué en tant que loi n° 1635-IX le 14 juillet 2021.

8. L'un des principaux éléments de la loi n° 1635-IX est la création d'un conseil d'éthique mixte national/ international chargé d'évaluer les candidats à le HCJ et d'effectuer une évaluation ponctuelle des membres en exercice du HCJ.

9. Le Conseil d'éthique, qui compte trois membres nationaux et trois membres internationaux, a été créé le 9 novembre 2021.<sup>2</sup> Son règlement intérieur et sa " Méthodologie d'évaluation de la conformité d'un candidat à la fonction de membre du Haut conseil de la justice et des membres du Haut conseil de la justice au critère d'éthique et d'intégrité professionnelle " sont disponibles sur son site.<sup>3</sup> Toutes les décisions du Conseil d'éthique sont également disponibles sur ce site. <sup>4</sup>

10. Après la création du conseil d'éthique, deux membres du HCJ ont démissionné et leur démission a été acceptée par le HCJ le 20 janvier 2022 (conformément à l'article 24, parties 1 et 2 de la loi ukrainienne sur le Haut Conseil de la Justice). Le 22 février 2022, dix autres membres du HCJ ont démissionné. Leur démission a été acceptée par le HCJ dans sa composition qui comprenait encore ces dix membres. Le HCJ a mis fin à leur mandat avec effet au 23 février 2022.

11. Ces démissions ont créé un problème pour le fonctionnement du HCJ, notamment pour son quorum : alors que la loi sur le HCJ exige un quorum spécifique de 14 membres dans certains cas particuliers, elle exige la présence de la moitié ou des deux tiers de ses membres respectivement dans d'autres cas (voir les articles 30 (2) et 37 (2) de la loi sur le HCJ). Toutefois, l'article 18 prévoit que le HCJ est "pleinement légitime" lorsqu'"au moins quinze de ses membres sont élus (nommés), dont la majorité sont des juges, y compris des juges à la retraite, et qui ont prêté le serment de leur fonction".

12. Après la révocation des membres du HCJ de leur propre gré en janvier et février 2022, il ne restait plus que 5 membres du HCJ, dont le président de la Cour suprême, qui est membre de *droit du HCJ*. On ne sait pas si le HCJ a pris des décisions depuis le 23 février 2022, car depuis le début de la guerre contre l'Ukraine, le HCJ a restreint l'accès à ses décisions sur son site officiel. <sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)018](#), 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 le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068).

<sup>2</sup> Site web du Conseil d'éthique : [https://court.gov.ua/eng/ec/about\\_ec/about/](https://court.gov.ua/eng/ec/about_ec/about/).

<sup>3</sup> [https://court.gov.ua/eng/ec/about\\_ec/14/](https://court.gov.ua/eng/ec/about_ec/14/) (le règlement intérieur a été modifié en raison de l'introduction de la loi martiale).

<sup>4</sup> [https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna\\_er/](https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna_er/).

<sup>5</sup> Nouvelles sur le site du Conseil supérieur de la justice concernant la restriction de l'accès à l'information. (4 mars) : "*Afin d'empêcher l'utilisation des informations contenues sur le site web du Haut Conseil de la Justice à des fins criminelles pendant la période de la loi martiale en Ukraine, l'accès au registre des actes du Haut Conseil de la Justice, au registre des notifications des juges sur l'interférence dans les activités, aux informations sur la mise en responsabilité disciplinaire des juges, sur la radiation des juges de l'administration de la justice, la liste des juges révoqués par le Conseil supérieur de la justice pour avoir commis une faute disciplinaire importante, le registre de la distribution automatisée de documents parmi les membres du Conseil supérieur de la justice, les informations sur les projets d'ordre du jour et la convocation de personnes aux réunions du Conseil supérieur de la justice, les informations sur les candidats aux postes de membres du Conseil supérieur de la justice et de membres de la Haute Commission de qualification des juges d'Ukraine ont été temporairement suspendus.*"

<https://hcj.gov.ua/news/shchodo-dostupu-do-informaciyi-oficynogo-vebsaytu-vyshchoyi-rady-pravosuddya>.

13. Les quatre autres membres de *droit* du HCJ ont été évalués par le Conseil d'éthique. Trois membres du HCJ ont été jugés "conformes aux critères d'éthique professionnelle et d'intégrité pour la fonction de membre du Haut Conseil de la Justice".<sup>6</sup>

14. Seul un membre du HCJ a été jugé par le Conseil d'éthique, le 7 mai 2022, non conforme à ces critères.<sup>7</sup> Selon la partie II. "*Dispositions finales et transitoires*", paragraphe 4 de la loi n° 1635-IX, cette décision du Conseil d'éthique a entraîné la suspension de la qualité de membre du HCJ de ce membre.

15. Le 23 juin 2022, le membre concerné a formé un recours devant la Cour administrative de cassation de la Cour suprême contre la décision du Conseil d'éthique proposant sa révocation. Cette affaire est toujours pendante devant la Cour administrative de cassation, qui n'a toutefois pas accordé la suspension demandée de la décision du Conseil d'éthique, c'est-à-dire que la Cour administrative de cassation n'a pas suspendu la suspension automatique du membre du HCJ. Ce membre est donc resté suspendu du HCJ.

16. Selon la partie II. "*Dispositions finales et transitoires*", paragraphe 4, de la loi n° 1635-IX, l'organe ayant élu ou nommé un membre du HCJ qui a été jugé non conforme par le Conseil d'éthique dispose de trois mois pour entériner ou rejeter la décision du Conseil d'éthique. Si cette entité ne se prononce pas dans le délai de trois mois, "ce membre du Haut Conseil de la Justice sera considéré comme révoqué conformément à la loi".<sup>8</sup>

17. Le membre suspendu avait été élu à le HCJ par le Congrès des représentants des établissements d'enseignement supérieur et des institutions scientifiques juridiques, qui devait donc décider, avant le 7 août 2022, d'approuver ou de rejeter la décision du Conseil d'éthique.

18. Toutefois, le Congrès des représentants des établissements d'enseignement supérieur et des institutions scientifiques juridiques n'a tenu sa session que le 19 août 2022. Bien que le délai ait expiré et que le membre concerné devait déjà être considéré comme licencié, le Congrès a examiné le cas mais n'a pas réussi à atteindre la majorité requise pour décider soit de rejeter, soit d'entériner la décision du Conseil d'éthique.

19. Le 22 août 2022, le Parlement ukrainien a élu comme membres du HCJ deux candidats qui avaient été jugés conformes aux critères d'éthique et d'intégrité professionnelles par le Conseil d'éthique.

#### **IV. Réponses aux questions de la Cour constitutionnelle**

20. Avant de répondre aux cinq questions spécifiques de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise et la DGI souhaitent souligner que le HCJ est établie par l'article 131 (7) de la Constitution ukrainienne "*pour prendre des mesures visant à assurer l'indépendance des juges*". En exerçant ses pouvoirs, le HCJ a un impact direct sur le statut des juges. Le HCJ participe au processus de nomination et d'admission à la profession, de promotion des juges et de leur transfert à une juridiction supérieure, ou de retraite anticipée. Afin de remplir cette tâche, le HCJ doit rester indépendante des autres branches du gouvernement et être composée de personnes

---

<sup>6</sup> [https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna\\_er/rishennj\\_7\\_07\\_05\\_2022\\_er](https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna_er/rishennj_7_07_05_2022_er),  
[https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna\\_er/rishennj\\_8\\_07\\_05\\_22](https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna_er/rishennj_8_07_05_22),  
[https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna\\_er/rishennj\\_09\\_07\\_05\\_22](https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna_er/rishennj_09_07_05_22).

<sup>7</sup> [https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna\\_er/risennj\\_6\\_07\\_05-2022\\_er/](https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna_er/risennj_6_07_05-2022_er/).

<sup>8</sup> Cette disposition n'a pas encore été incluse dans le projet de loi n° 5068 (CDL-REF(2021)030) qui a été soumis à la Commission de Venise pour son avis conjoint urgent CDL-AD(2021)018 sur le projet de loi relatif aux modifications de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ.

d'une intégrité éthique irréprochable. La participation de juges et de membres non professionnels à le HCJ repose sur l'hypothèse qu'ils lui apportent intégrité, indépendance et compétence. Les activités du HCJ et sa capacité à remplir ses missions dépendent des qualités personnelles de ses membres.

**A. Question 1 - La mise en œuvre de la procédure de révocation ou de cessation des pouvoirs d'un membre du Haut conseil de la justice pourrait-elle conduire à la cessation de l'activité du Haut conseil de la justice, entraînant le non-respect du principe de l'État de droit et du principe de l'indépendance des juges, et limitant le principe du fonctionnement ininterrompu du Haut conseil de la justice établi par l'article 131 de la Constitution ?**

21. Dans un certain nombre d'avis,<sup>9</sup> la Commission de Venise a fait référence à la nécessité de garantir le fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle. Par exemple, l'interruption pendant plus d'un an des travaux de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine a été à l'origine de l'avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer le fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine en 2006.<sup>10</sup>

22. La question se pose de savoir si l'article 131 de la Constitution établit un "principe de fonctionnement ininterrompu du Haut conseil de la justice" spécifique. En vertu des principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs, les pouvoirs législatif et exécutif doivent agir avec diligence pour que les organes de l'État, y compris le Haut conseil de la justice, puissent fonctionner sans interruptions injustifiées. Toutefois, la question de savoir s'il est nécessaire ou utile d'établir un principe distinct de "fonctionnement ininterrompu du Haut conseil de la justice" peut être discutée.

23. Il appartient à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine de décider si l'article 131 de la Constitution peut être interprété dans le sens où il établirait un tel principe. L'article 131 ne détermine pas le mandat du HCJ. La clause selon laquelle "*[l]a durée du mandat des membres élus (nommés) du Haut Conseil de la Justice est de quatre ans*" se réfère aux membres individuels, et non au mandat du HCJ lui-même. Il est vrai que la fin du mandat du HCJ peut influencer le mandat de ses membres et que la fin du mandat d'un (ou plusieurs) membre(s) individuel(s) peut affecter le fonctionnement du HCJ. Il s'agit néanmoins de deux questions juridiques distinctes.

24. Même si l'on admettait que la Constitution établit le "principe du fonctionnement ininterrompu du Haut conseil de la justice" et que ce principe devait être interprété dans le sens où il pourrait être enfreint par la fin du mandat de membres individuels, cela ne peut guère être interprété dans le sens où le fonctionnement ininterrompu du Haut conseil de la justice doit être assuré même dans les cas où il est clairement établi qu'un membre du HCJ ne remplit pas les conditions d'adhésion, y compris l'intégrité, auquel cas cette adhésion porterait atteinte à la crédibilité du pouvoir judiciaire. Une telle interprétation ne serait pas compatible avec l'État de droit.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2006)017 Avis sur les amendements à la loi sur la Cour constitutionnelle d'Arménie, paragraphes 22, 31(2); CDL-AD(2007)036 Avis sur les projets d'amendements à la loi sur la Cour constitutionnelle, au code de procédure civile et au code de procédure pénale d'Azerbaïdjan, § 16; CDL-AD(2011)050cor, Avis sur les projets d'amendements et d'ajouts à la loi sur la Cour constitutionnelle de Serbie, § 17; CDL-AD(2015)024, Avis sur le projet de loi institutionnelle sur la Cour constitutionnelle de Tunisie, § 27; 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, § 53 ; CDL-AD(2017)001, République slovaque - Avis sur les questions relatives à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle, § 43.

<sup>10</sup> Commission de Venise, Avis sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer le fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, CDL-AD(2006)016.

<sup>11</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle de l'État de droit, II.F.1., § 82 ; Conseil consultatif de juges européens, Avis CCJE n° 24 (2021), §§ 12-18.

25. Il existe de nombreuses possibilités - et l'une d'entre elles s'est déjà concrétisée - qu'une interruption du fonctionnement du HCJ se produise, par exemple la maladie ou le décès de plusieurs membres, le refus des organes de nomination/élection d'élire ou de désigner de nouveaux membres ; ou - la démission massive de membres ayant pour effet d'arrêter les activités en raison de l'absence de quorum. La possibilité que des dispositions relatives à la révocation de membres individuels puissent entraîner une perte de quorum ne peut constituer un argument suffisant pour affirmer que ces dispositions constituent elles-mêmes une violation de l'État de droit et de l'indépendance des juges.

26. Tous les organes de l'État doivent remplir leurs missions conformément à la Constitution et contribuer au bon fonctionnement des pouvoirs de l'État. La simple possibilité que de nombreux membres du HCJ puissent être jugés non conformes aux critères d'intégrité et que, par conséquent, le nombre de membres restants soit inférieur au quorum, ne devrait pas entraîner l'inconstitutionnalité de la disposition légale sous-jacente. Au contraire, l'indépendance judiciaire est violée *de facto* si l'organe suprême de l'administration judiciaire est composé de personnes qui manquent d'intégrité.<sup>12</sup>

**B. Question 2 - Une évaluation ponctuelle des personnes qui, en tant que juges, ont déjà passé l'examen lors de l'évaluation de qualification ou lors de la participation au concours pour le poste de juge, pourrait-elle être considérée comme une réévaluation, et une telle évaluation pourrait-elle être considérée comme une ingérence du Parlement dans l'indépendance du pouvoir judiciaire ?**

27. Le principe de l'inamovibilité des juges est un élément clé pour le maintien de l'indépendance de la justice, qui est une pierre angulaire de l'État de droit. "En même temps, il faut souligner que l'autorité d'un pouvoir judiciaire ne peut être maintenue que si (a) le système juridique met en place des mécanismes adéquats pour garantir que les candidats ne sont pas nommés juges s'ils n'ont pas les compétences requises ou ne répondent pas aux normes d'intégrité les plus élevées ; et (b) le pouvoir judiciaire est nettoyé de ceux qui sont jugés incompétents, corrompus ou liés au crime organisé. Cela est essentiel non seulement en raison du rôle que joue le pouvoir judiciaire dans un État de droit, mais aussi parce qu'un juge - une fois nommé à vie - sera en principe inamovible, sauf pour des motifs limités de révocation".<sup>13</sup>

28. La révocation d'un juge d'une position administrative au sein du pouvoir judiciaire, comme celle de membre du Haut conseil de la magistrature, n'a pas le même impact sur l'indépendance judiciaire du juge concerné que la révocation d'un juge de la décision judiciaire. Néanmoins, l'évaluation d'un juge en tant que membre du HCJ aura éventuellement aussi un impact sur son travail en tant que juge. Même si une éventuelle révocation d'un juge en tant que membre du Conseil judiciaire en raison d'un résultat négatif de l'évaluation extraordinaire n'affectera pas directement sa position en tant que juge, elle pourrait compromettre sa crédibilité et donc la crédibilité du pouvoir judiciaire. Il semblerait cohérent qu'un constat de non-compatibilité par le Conseil d'éthique donne lieu à une enquête disciplinaire et que le juge concerné soit éventuellement démis de ses fonctions de juge.

29. Déjà dans l'avis de 2021, la Commission insistait sur le fait que le contrôle des membres en exercice d'un conseil de la magistrature ne peut être qu'une mesure extraordinaire ponctuelle : *"Un contrôle des membres actuels du HCJ [Haut conseil de la justice] par le conseil d'éthique*

---

<sup>12</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)018, 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 le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), § 16.

<sup>13</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2022)005, Croatie - Avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement de l'habilitation de sécurité par des amendements à la loi sur les tribunaux, §14.

*selon les critères de l'éthique et de l'intégrité professionnelles ne peut être considéré comme acceptable que comme une mesure ponctuelle et exceptionnelle. La participation d'une composante internationale au Conseil d'éthique est une garantie nécessaire pour une telle mesure exceptionnelle en Ukraine, qui établit un équilibre entre l'indépendance des membres du HCJ et la nécessité de garantir leur intégrité. Conformément au principe de proportionnalité, les membres actuels ne devraient pas être exclus du HCJ pour des infractions mineures."<sup>14</sup>*

30. Si l'évaluation des candidats ne pose en principe aucun problème, le contrôle des membres en exercice d'un conseil de la magistrature ne peut être introduit que dans des circonstances particulières étroites, en tant que mesure de dernier recours et uniquement si les moyens ordinaires tels que les mesures disciplinaires et les instruments généraux de lutte contre la corruption n'ont pas d'effet suffisant.<sup>15</sup>

31. Ce mécanisme extraordinaire peut être mis en place si des problèmes systémiques ne peuvent être résolus par les mécanismes disciplinaires ordinaires. Une réévaluation des juges déjà contrôlés est difficilement compatible avec le principe d'inamovibilité des juges et l'Etat de droit.<sup>16</sup> En tant que moyen extraordinaire, elle ne devrait être appliquée qu'une seule fois. Les juges qui ont déjà subi un tel test d'intégrité ne devraient pas être testés à nouveau dans le cadre d'une évaluation générale. Cela n'exclut évidemment pas les mesures individuelles relevant du droit disciplinaire, voire du droit pénal, lorsque des indices d'actes répréhensibles apparaissent après une évaluation générale.

32. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer les formes d'évaluation ou de contrôle auxquelles ont été soumis les membres en exercice du HCJ et en quoi ces évaluations précédentes diffèrent de l'évaluation actuelle (c'est-à-dire les critères et/ou les méthodes applicables, notamment les sources d'information disponibles). Dans certains cas, de nouvelles informations découvertes (*nova reperta*) pourraient légitimer des procédures disciplinaires ou pénales et conduire à une procédure de révocation conformément à l'article 24 de la loi sur le HCJ.

33. En tout état de cause, il semblerait qu'une éventuelle constatation de l'inconstitutionnalité de la base légale n'affecterait que les cas des personnes qui ont été jugées non conformes aux critères et non les personnes qui ont démissionné avant même d'avoir été évaluées.

34. Un autre problème est la distinction entre le Président de la Cour suprême (qui n'est pas évalué par le Conseil d'éthique) et les autres juges (de la Cour suprême) qui sont membres du HCJ (qui sont évalués par le Conseil d'éthique). Cette distinction doit être expliquée.

35. Le traitement différent du Président de la Cour Suprême peut s'expliquer par le fait que le Président de la Cour Suprême est un membre *ex officio* du Haut Conseil de la Justice. Le mécanisme d'évaluation et de révocation éventuelle du Président de la Cour suprême est un mécanisme totalement différent, qui ne peut être mélangé avec le mécanisme d'évaluation et de

---

<sup>14</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)004, 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 le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), § 59.

<sup>15</sup> Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Rule of law tools for post-conflict states, Vetting : an operational framework, UN, New York et Genève 2006 ; Commission de Venise, CDL-AD(2022)005 , Croatie - Avis sur l'introduction de la procédure de renouvellement du contrôle de sécurité par le biais d'amendements à la loi sur les tribunaux, § 12.

<sup>16</sup> Le paragraphe 58 de l'avis d'urgence conjoint CDL-AD(2021)018 parlait du principe que les membres actuels (à l'exception du président de la Cour suprême) n'avaient pas été contrôlés. À la lumière de la demande d'*amicus curiae*, cela ne semble pas être le cas.

révocation éventuelle des membres du Haut conseil de la justice. Par conséquent, l'exception pour le Président de la Cour suprême semble justifiée.

**C. Question 3 - La procédure de révocation des membres du Haut Conseil de la Justice établie par la loi n° 1635 est-elle conforme au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en tant que l'une des composantes du principe de l'État de droit consacré par l'article 8 de la Constitution<sup>17</sup> de l'Ukraine et les dispositions de l'article 19.2 de la Constitution ?<sup>18</sup>**

36. L'objectif de la création du Conseil d'éthique est de créer un pouvoir judiciaire réellement indépendant, y compris les membres du HCJ, en écartant les membres qui ne remplissent pas les critères d'intégrité. L'évaluation est donc un mécanisme permettant de retrouver l'indépendance de la justice. Ainsi, l'évaluation n'est pas en contradiction avec l'indépendance, mais elle en est une garantie.

37. Étant donné que le Conseil d'éthique ne fait que des recommandations, il ne semble pas y avoir, *a priori*, de problème de compatibilité avec l'État de droit. La mise en œuvre du "contrôle unique" n'entraînerait donc pas en soi une situation d'interférence avec le fonctionnement du HCJ. Éviter qu'une telle situation ne se produise est une responsabilité partagée par toutes les parties prenantes :

- a. Le conseil d'éthique doit être prudent lorsqu'il juge un membre en exercice "non conforme" et ne le fait que s'il existe "*des doutes raisonnables quant à la conformité*" (voir 3.3 Règles de procédure) ;
- b. Le Conseil d'éthique doit être attentif au principe de proportionnalité tel que reflété au point 1.4 de sa méthodologie ;
- c. L'organe de nomination - lorsqu'il se prononce sur la recommandation faite par le conseil d'éthique - doit veiller à ce que, suite à la révocation de membres, la procédure pour de nouvelles nominations soit immédiatement engagée.

38. En pratique, le nombre de membres du HCJ est déjà tombé en dessous du quorum, non pas en raison de l'activité du Conseil d'éthique mais en raison des nombreuses démissions de membres du HCJ. Il est de la responsabilité conjointe de toutes les parties prenantes, notamment des organes de nomination, de surmonter cette situation dans les meilleurs délais par une coopération loyale.

39. Si cette coopération loyale de l'un des organes de nomination fait défaut, il devrait exister un mécanisme permettant de débloquer la situation. Toutefois, la révocation automatique si l'organe de nomination n'adopte pas de décision dans un délai de trois mois à compter de la présentation par le Conseil d'éthique de la recommandation de révocation d'un membre du Haut conseil de la justice peut être considérée comme problématique. Cette perte de fonction *ex lege* affecte

---

<sup>17</sup> "Article 8

*En Ukraine, le principe de l'État de droit est reconnu et effectif.*

*La Constitution de l'Ukraine a la plus haute force juridique. Les lois et autres actes juridiques normatifs sont adoptés sur la base de la Constitution de l'Ukraine et doivent s'y conformer.*

*Les normes de la Constitution de l'Ukraine sont des normes d'effet direct. Les recours au tribunal pour défendre les droits et libertés constitutionnels de l'individu et du citoyen directement sur la base de la Constitution de l'Ukraine sont garantis."*

<sup>18</sup> "Article 19

...

*Les organes du pouvoir d'État et les organes de l'autonomie locale ainsi que leurs fonctionnaires sont tenus d'agir uniquement sur les bases, dans les limites de l'autorité et de la manière prévues par la Constitution et les lois de l'Ukraine."*

l'indépendance de la justice.<sup>19</sup> Dans certains cas, elle change la nature de la recommandation en une décision définitive.

40. Il peut être nécessaire d'examiner les différentes raisons qui peuvent causer un retard. Ce problème peut être résolu au moins partiellement si l'on s'assure qu'une décision de la Cour suprême rejetant la recommandation du Conseil d'éthique a pour effet de réintégrer le membre à le HCJ. Pour que ce recours soit "effectif", il faut s'assurer que, jusqu'à cette décision, aucun nouveau membre ne peut être nommé pour remplacer le membre qui a été licencié par défaut, afin d'éviter les doubles nominations. Cela pourrait bien être le cas, mais la partie 5 des dispositions transitoires et finales relatives à ce recours n'est pas explicite à ce sujet.

41. Il y a également des questions pratiques à prendre en compte concernant le licenciement automatique si l'organe de nomination ne peut pas prendre une décision à temps. Certains d'entre eux sont de grands organes collégiaux. Il peut s'avérer impossible d'organiser les réunions de ces grands organes dans le délai de trois mois, par exemple pour le Congrès des juges<sup>20</sup>, le Congrès des avocats<sup>21</sup>, la Conférence panukrainienne des procureurs<sup>22</sup> et le Congrès des représentants des institutions d'enseignement supérieur juridique ou des institutions scientifiques<sup>23</sup> avec le quorum nécessaire.

---

<sup>19</sup> Cette disposition n'était pas encore incluse dans le projet de loi n° 5068 ([CDL-REF\(2021\)030](#)) qui a été soumis à la Commission de Venise pour son avis conjoint urgent [CDL-AD\(2021\)018](#) sur le projet de loi relatif aux modifications de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ.

<sup>20</sup> Se réunit tous les deux ans, mais peut convoquer un congrès extraordinaire (article 130, paragraphe 1, de la loi ukrainienne sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges). Selon l'article 130 (6) de la loi ukrainienne "sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges", l'annonce de la convocation du Congrès des juges d'Ukraine et les questions à examiner doivent être publiées dans les journaux "Voix de l'Ukraine" et "Courrier du gouvernement" au plus tard trente jours avant le début des travaux du congrès, et dans le cas de la convocation d'un congrès extraordinaire à la demande de l'assemblée des juges - quinze jours avant le début des travaux du congrès.

<sup>21</sup> Conformément à l'article 54 (4) de la loi "sur la défense des intérêts et l'activité des avocats", le Congrès des avocats est convoqué par le Conseil des avocats au moins une fois tous les trois ans. Le Congrès des avocats est convoqué dans un délai de soixante jours à l'initiative du Conseil des avocats ou à la demande d'au moins un dixième du nombre total des avocats inscrits au registre unifié des avocats, ou d'au moins un tiers des conseils de l'ordre des régions. L'article 54 (5) stipule que les avocats sont informés du jour, de l'heure et du lieu du début des travaux du congrès des avocats d'Ukraine et des questions portées à sa discussion au plus tard vingt jours avant le jour du début des travaux du congrès.

<sup>22</sup> Conformément à l'article 68 (1) de la loi sur le ministère public, la conférence ordinaire des procureurs de toute l'Ukraine est convoquée par le Conseil des procureurs d'Ukraine une fois tous les deux ans. Une conférence extraordinaire peut être convoquée par décision du Conseil des procureurs d'Ukraine. L'article 68 (2) stipule que les délégués de la conférence pan ukrainienne des procureurs et les personnes invitées à celle-ci sont informés du jour de la conférence et des questions à examiner au plus tard trente jours avant le début de la conférence.

<sup>23</sup> Le congrès des représentants des institutions d'enseignement supérieur juridique et des institutions scientifiques ne se tient pas de manière régulière. Conformément à l'article 13, paragraphe 8, de la loi sur le Haut Conseil de la Justice, la date et le lieu du congrès des représentants des établissements d'enseignement supérieur et des institutions scientifiques sont déterminés par le HCJ et, en cas d'impossibilité pour le HCJ de prendre une décision faute d'un nombre suffisant de membres élus (nommés), par l'organe central du pouvoir exécutif dans le domaine de l'éducation et de la science. L'article 13 (9) précise que la notification de la date et du lieu du congrès est publiée au plus tard quarante-cinq jours calendaires avant sa tenue dans le journal "Voix de l'Ukraine" et est rendue publique sur le site web du Haut Conseil de la Justice ou de l'organe central du pouvoir exécutif dans le domaine de l'éducation et de la science, s'il détermine la date et le lieu du congrès, et est également envoyée immédiatement aux institutions éducatives et scientifiques qui délèguent leurs représentants au congrès.

**D. Question 4 - L'application des dispositions de la loi n° 1798 selon lesquelles, notamment, en cas d'égalité des voix, "pour" et "contre" lors du nouveau scrutin, les voix des membres du Conseil d'éthique, dont deux au moins ont été proposés par des organisations internationales et étrangères, sont déterminantes, pourrait-elle conduire à une violation du principe d'indépendance des juges consacré par l'article 126 de la Constitution ukrainienne ?**

42. Au niveau individuel, le principe de l'indépendance judiciaire signifie l'indépendance de chaque juge dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles et sa capacité à agir sans aucune restriction, influence inappropriée, pression, menace ou interférence, directe ou indirecte, exercée par les pouvoirs législatif et exécutif (indépendance externe) ou par toute personne ou autorité au sein du pouvoir judiciaire (indépendance interne).

43. A la lumière de ces critères, l'indépendance des juges ne serait pas affectée par le fait que certains membres du Conseil d'éthique sont désignés par des organisations internationales et étrangères ou par le fait que les votes de deux de ces membres sont décisifs en cas d'égalité des voix.

44. Compte tenu également du fait que le Conseil d'éthique émet normalement des recommandations qui peuvent faire l'objet d'un recours direct auprès de la Cour suprême, la participation internationale peut être considérée comme une garantie supplémentaire d'indépendance des juges concernés, car les personnes désignées par les organisations internationales et étrangères seront *a priori* plus indépendantes du pouvoir ou des personnes législatives et exécutives et de toute autorité au sein du système judiciaire ukrainien. L'inclusion de membres internationaux peut fournir des garanties pour l'indépendance des juges car ils ajoutent un élément supplémentaire d'objectivité, n'étant pas impliqués dans les intérêts, les stratégies et la politique des parties prenantes nationales.

45. Dans son document intitulé "Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States - Vetting: an Operational Framework", le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme déclare que : *"Une réforme transitoire du personnel devrait donc généralement être administrée par un mécanisme spécialement créé sous la forme d'une commission. Cette commission spéciale devrait être indépendante afin de garantir une mise en œuvre équitable, impartiale et légitime du processus. Il ne sera peut-être pas facile d'établir une commission indépendante et de garantir l'impartialité de ses membres (...) Ses membres devraient être des citoyens distingués et intègres qui ne sont pas associés à un parti politique ou à une ancienne faction belligérante. L'inclusion de membres non nationaux peut accroître l'indépendance et la légitimité de la commission."*<sup>24</sup>

46. Le paragraphe 59 de l'avis 2021 insistait déjà sur le fait que *"[l]a participation d'une composante internationale au Conseil d'éthique est une garantie nécessaire pour une telle mesure exceptionnelle en Ukraine, qui établit un équilibre entre l'indépendance des membres du HCJ et la nécessité de garantir leur intégrité."*

47. Déjà dans son avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption, la Commission de Venise avait déclaré que *"en comparaison internationale, il n'est pas rare que les institutions de lutte contre la corruption soient établies avec un soutien et une contribution considérables de donateurs internationaux, et il n'est pas rare que des ressortissants étrangers jouent un rôle dans le système judiciaire; par exemple, dans certains très petits pays, même les juges peuvent être*

---

<sup>24</sup> <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/rule-law-tools-post-conflict-states-vetting>, p. 24.

*des ressortissants étrangers. L'implication internationale semble être justifiée dans la situation spécifique de l'Ukraine, dans le respect du principe de la souveraineté de l'Ukraine.*<sup>25</sup>

48. La base du travail du Conseil d'éthique est une loi ukrainienne, qui a été adoptée dans le cadre de l'article 131 de la Constitution. Le Conseil d'éthique n'est pas en concurrence avec le HCJ et ne la remplace pas. Il est prévu que le Conseil d'éthique ne soit établi que pour une période limitée de 6 ans. Il effectue un travail préparatoire pour aider les organes qui élisent (nomment) les membres du Haut Conseil de la Justice à déterminer si un candidat au poste de membre du Haut Conseil de la Justice répond aux critères d'éthique et d'intégrité professionnelles.

49. En outre, l'élément international n'affecte que la composition du HCJ, alors que, en tant qu'institution nationale, le HCJ elle-même fonctionne complètement sans aucune implication internationale. Enfin, toutes les décisions du Conseil d'éthique, qu'elles concernent les candidats ou les membres actuels du HCJ, peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême. Par conséquent, la décision finale reste dans tous les cas du ressort d'un organe national.

50. En ce qui concerne le vote prépondérant de deux membres internationaux, il n'entre en jeu qu'en cas de répétition du vote, c'est-à-dire en cas d'égalité des voix. Afin de trouver une solution pour les votes à égalité, le législateur ukrainien a choisi l'une des nombreuses solutions possibles comme mécanisme antiblocage. Des experts internationaux ont été inclus dans la première composition du Conseil d'éthique afin d'accroître la confiance dans cet organe. La disposition relative aux votes à égalité suit de manière cohérente la même logique. La règle du vote prépondérant ne semble donc pas violer le principe de l'indépendance des juges.

**E. Question 5 - La procédure de formation et de prise de décision du Haut Conseil de la Justice établie par cette disposition de la loi n° 1798 pourrait-elle constituer une menace pour la souveraineté de l'État ukrainien ou même conduire à sa violation ?**

51. Il appartient à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine d'interpréter la Constitution et de déterminer la signification exacte du concept de souveraineté en Ukraine, mais la disposition confiant la nomination de trois membres du Conseil d'éthique à des organisations internationales et étrangères et prévoyant que les voix de deux de ces membres sont prioritaires en cas d'égalité des voix n'apparaît pas à la Commission de Venise et à la DGI comme une menace pour la souveraineté de l'État ukrainien.<sup>26</sup>

52. Ces dispositions ne doivent pas être considérées comme une menace pour la souveraineté de l'Ukraine, car il s'agit d'un choix souverain de l'Ukraine et le mécanisme choisi est une solution extraordinaire et temporaire<sup>27</sup>; en outre :

---

<sup>25</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'introduction d'une spécialisation obligatoire des juges sur la prise en compte de la corruption et des infractions liées à la corruption), § 49.

<sup>26</sup> Voir déjà Commission de Venise, CDL-AD(2021)018, 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 le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), § 51 : "ceci est acceptable du point de vue de la souveraineté nationale".

<sup>27</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)018, 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 le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (Projet de loi no. 5068), § 42 : "La Commission de Venise réitère

- a. Les décisions du Conseil d'éthique sont des recommandations ;
- b. Les décisions du Conseil éthique peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême ukrainienne ;
- c. Il existe plusieurs exemples d'inclusion d'expertise étrangère dans le système judiciaire d'un pays. Par exemple, la Cour constitutionnelle du Liechtenstein compte toujours un juge autrichien et un juge suisse parmi ses cinq membres.<sup>28</sup> La Cour constitutionnelle d'Andorre compte toujours des juges espagnols et français parmi ses quatre membres.<sup>29</sup> La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine<sup>30</sup> comprend des juges internationaux et c'était le cas jusqu'à récemment au Kosovo. Dans le système de common law, il est même fréquent que les juges d'un pays agissent en tant que juges et même en tant que juges en chef dans un autre pays<sup>31</sup>; cette participation à la décision va même au-delà de la participation internationale à la sélection des membres du HCJ ;
- d. Les organisations internationales et étrangères désignent les membres du Conseil d'éthique non pas sur la base de leur droit souverain, mais uniquement parce qu'elles y sont habilitées par l'Ukraine, dans l'exercice de son choix souverain ;
- e. Même si la moitié des membres du Conseil d'éthique sont désignés par des organisations internationales et étrangères, le Conseil d'éthique reste un organe ukrainien, régi par le droit national, ukrainien. Les organisations internationales et étrangères doivent agir dans les limites et sous les conditions établies par l'Ukraine ;
- f. Les membres du Conseil d'éthique agissent à titre individuel et non en tant que représentants des organisations internationales et étrangères qui les ont désignés ;
- g. Le vote prépondérant de deux membres internationaux était un choix souverain des autorités ukrainiennes afin d'accroître la confiance dans le processus et sa légitimité. Il s'agit d'une garantie supplémentaire de l'indépendance du pouvoir judiciaire ukrainien.

53. De l'avis de la Commission de Venise et de la DGI, la participation d'experts internationaux, libres d'intérêts nationaux et non impliqués dans des conflits nationaux, est hautement souhaitable pour une évaluation ou un vetting exceptionnel des juges, qui soit réussi et digne de confiance.

## V. Conclusion

54. Ce mémoire *amicus curiae* fait suite à une série d'avis sur les réformes judiciaires, notamment sur une version antérieure de la loi qui est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. L'absence d'approche globale de la part des autorités ukrainiennes, soulignée dans ces avis, a donné lieu à des textes législatifs divers, parfois contradictoires. La mise en œuvre de certains amendements n'était pas encore achevée lorsque les nouveaux amendements ont été introduits.<sup>32</sup> La Commission de Venise et la DGI sont toutefois conscientes des graves défis

---

*qu'ils ne devraient être établis que pour une période transitoire jusqu'à ce que les résultats envisagés soient atteints. Un système permanent pourrait soulever des questions de souveraineté constitutionnelle."*

<sup>28</sup> L'article 104 de la Constitution.

<sup>29</sup> L'article 96 de la Constitution et l'article 11 de la loi qualifiée sur la Cour constitutionnelle, qui prévoit un "statut de nationalité d'office" pour les membres non andorrans pendant l'exercice de leur mandat.

<sup>30</sup> Article VI.1 de la Constitution.

<sup>31</sup> Les exemples passés sont le Lesotho, les Seychelles, l'Ouganda, Hong Kong (<https://www.info.gov.hk/gia/general/201912/18/P2019121800396.htm>).

<sup>32</sup> Par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'introduction d'une spécialisation obligatoire des juges sur la prise en compte de la corruption et des infractions liées à la corruption); CDL-AD(2019)027, Ukraine - Avis sur le cadre juridique en Ukraine régissant la Cour suprême et les organes judiciaires autonomes; CDL-AD(2020)022, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements à la loi "sur le

auxquels l'Ukraine est confrontée en ce moment. Compte tenu de l'attaque russe contre l'Ukraine, il est compréhensible qu'au lieu des réformes globales que la Commission préconise depuis des années, seules des réformes partielles soient poursuivies.

55. Un thème récurrent dans ces avis a été la préoccupation concernant le fonctionnement des organes de gouvernance judiciaire, c'est-à-dire le HCJ (et ses relations avec le Haut conseil de qualification des juges), y compris les doutes quant à l'intégrité de ses membres. La Commission et la DGI ont donc souligné l'importance du "séquençage" : une réforme judiciaire qui ne s'attaque pas au fonctionnement du HCJ et à l'intégrité de ses membres est vouée à l'échec.<sup>33</sup> Dans ce contexte, la création d'un Conseil d'éthique a été jugée "très bienvenue".<sup>34</sup>

56. La mise en place d'une procédure pouvant conduire à la révocation d'un membre du HCJ en exercice dont le manquement à l'éthique est avéré n'est pas en soi contraire au principe d'indépendance.

57. En répondant à cette demande de mémoire *amicus curiae*, la Commission et la DGI s'appuient sur leurs avis précédents, plus particulièrement l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la DGI sur le projet de loi relatif aux modifications de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068) (CDL-AD(2021)018). Les principaux arguments de cet avis restent valables. À la lumière des réponses données ci-dessus aux cinq questions de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise et la DGI souhaitent toutefois souligner que la loi n° 1635-IX adoptée a été encore modifiée par rapport au projet de loi n° 5068, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une règle qui entraîne la révocation automatique d'un membre en exercice du HCJ si l'organe de nomination ne confirme pas ou ne rejette pas la décision du Conseil d'éthique jugeant ce membre non conforme aux critères d'éthique et d'intégrité professionnelles.

58. L'inclusion d'experts internationaux dans le Conseil d'éthique peut être difficile à accepter pour les juges et les membres du HCJ mais il est important de combattre le fléau de la corruption sans générer de l'instabilité et plus de corruption. C'est avant tout la corruption qui affaiblit la souveraineté de l'Etat.

59. En donnant une évaluation globale, il est également nécessaire de prendre en compte toutes les garanties procédurales telles que stipulées (*entre autres*) dans les règles de procédure et de méthodologie du Conseil d'éthique (voir par exemple le point 3.14), et le fait qu'un contrôle judiciaire est disponible. A priori, les décisions du Conseil d'éthique semblent suivre ces règles et garanties.

60. En tant que tel, le Conseil d'éthique ne semble donc pas mettre en danger l'indépendance judiciaire ou la souveraineté de l'Ukraine. Toutefois, la limite de trois mois pour les organes d'élection ou de nomination et la révocation automatique des membres en exercice si ces organes ne donnent pas suite à la recommandation du Conseil d'éthique dans ce délai semblent problématiques.

---

système judiciaire et le statut des juges" et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi no. 3711).

<sup>33</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)018, 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 le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068)", §§ 14 et 16.

<sup>34</sup> Ibid. § 20.

61. En ce qui concerne la situation actuelle du HCJ, il semblerait que la perte du quorum au sein du HCJ ne résulte pas de décisions du Conseil d'éthique mais de la démission massive des membres du HCJ. Même si la Cour constitutionnelle devait établir l'inconstitutionnalité de certaines dispositions, cela ne devrait pas affecter la position des membres qui ont démissionné volontairement et dont le Conseil d'éthique ne pouvait même pas évaluer l'intégrité.<sup>35</sup>

62. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour constitutionnelle et des autorités ukrainiennes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.

---

<sup>35</sup> Voir l'article 152 de la Constitution.