



Strasbourg, le 19 décembre 2022

CDL-AD(2022)054

Avis n° 1109 / 2022

Or. angl.

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

**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 »**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 133e session plénière**  
**(Venise, 16-17 décembre 2022)**

**Basé sur l'avis urgent émis le 23 novembre 2022 conformément à**  
**l'article 14a du règlement de la Commission de Venise**

**Sur la base des commentaires de**

**M. Paolo CAROZZA (membre, États-Unis)**  
**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)**  
**M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)**  
**M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)**

---

*Traduction provisoire*

*Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## Table des matières

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	Recommandations précédentes de la Commission de Venise .....	5
B.	Développements ultérieurs .....	7
III.	Analyse du projet d'amendements.....	7
A.	Objectif des amendements et pouvoirs du Groupe Consultatif d'Experts .....	7
B.	Composition du GCE.....	9
1.	Composante internationale.....	9
2.	Rôle de la société civile .....	10
3.	Rôle des trois organes de nomination .....	11
C.	Nomination officielle des membres du GCE .....	12
D.	Applicabilité de ce mécanisme de sélection aux trois organes de nomination.....	12
E.	Critères d'éligibilité .....	12
F.	Durée du mandat du GCE et de la participation internationale .....	13
G.	Durée du mandat.....	13
H.	Évaluation des qualités morales et de la compétence juridique des candidats .....	14
I.	Auditions et réunions.....	14
J.	Procédures de vote .....	15
K.	Décisions.....	15
L.	Importance d'une majorité qualifiée .....	16
M.	Défaut de choix .....	17
N.	Publication des postes vacants .....	17
IV.	Remarques finales sur la technique législative .....	17
V.	Conclusion .....	17

## I. Introduction

1. Par lettre datée du 10 octobre 2022, M. Ruslan Stefanchuk, président de la Verkhovna Rada de l'Ukraine (ci-après « le Parlement »), a demandé un avis urgent à la Commission de Venise 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 » ([CDL-REF\(2022\)059](#)) (ci-après « le projet d'amendements »), « au sujet de sa conformité avec les normes démocratiques généralement reconnues en Europe ».
2. M. Carozza, Mme Cartabia, M. Darmanović et M. Grabenwarter ont été rapporteurs pour cet avis.
3. Du 8 au 10 novembre 2022, les rapporteurs, ainsi que Mme Simona Granata-Menghini et M Mamuka Longurashvili du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec le représentant du Cabinet du Président de l'Ukraine, certains juges de la Cour constitutionnelle, le Comité parlementaire sur la politique juridique, ainsi qu'avec des représentants de la communauté internationale et la société civile. La Commission est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev pour l'excellente organisation des réunions en ligne.
4. L'avis urgent a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet d'amendements. Il se peut que la traduction ne reflète pas toujours fidèlement la version originale sur tous les points.
5. L'avis urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Il a été rendu ([CDL-PI\(2022\)046](#)) conformément au Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) le 23 novembre 2022.
6. Le 6 décembre 2022, la Présidente de la Commission de Venise a envoyé au Président de la Verkhovna Rada une lettre clarifiant certains aspects de l'avis urgent.
7. La Commission a noté que le Parlement ukrainien a adopté la loi le 13 décembre 2022. Le texte de la loi a été mis à la disposition du Secrétariat de la Commission de Venise le 16 décembre 2022, en ukrainien.<sup>1</sup> La Commission n'a pas eu l'occasion d'examiner le texte de la loi tel qu'il a été adopté ; le silence de l'avis au sujet du texte final ne doit pas être interprété comme une approbation implicite de celui-ci.
8. L'avis urgent a été soumis à la Commission de Venise et, compte tenu des circonstances, a été adopté comme un avis ordinaire lors de sa 133e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

## II. Contexte

9. Conformément à l'article 148 de la Constitution ukrainienne, « *La Cour constitutionnelle de l'Ukraine est composée de dix-huit juges de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. Le Président, le Parlement et le Congrès des juges<sup>2</sup> nomment chacun six juges à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. La sélection des candidats au poste de juge de la Cour*

---

<sup>1</sup> <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1582306>

<sup>2</sup> Conformément à la [loi relative au le pouvoir judiciaire et statut des juges](#), le Congrès des juges de l'Ukraine est l'organe suprême de l'autonomie judiciaire. Le Congrès ordinaire des juges est convoqué par le Conseil des juges de l'Ukraine (qui agit en tant qu'organe exécutif du Congrès) une fois tous les deux ans. Le Congrès extraordinaire des juges de l'Ukraine peut être convoqué par le Conseil des juges de l'Ukraine à sa propre discrétion (articles 129-130 et 133).

*constitutionnelle de l'Ukraine se fait sur une base compétitive selon la procédure prescrite par la loi. Peut devenir juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine tout citoyen ukrainien maîtrisant la langue officielle, ayant atteint l'âge de quarante ans le jour de la nomination, ayant une formation juridique supérieure et une expérience professionnelle dans le domaine du droit d'au moins quinze ans, ayant une haute moralité et étant un juriste de compétence reconnue. Un(e) juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine ne doit pas appartenir à un parti politique, à un syndicat, participer à une activité politique, détenir un mandat représentatif, occuper une autre fonction rémunérée, exercer une autre activité rémunérée, à l'exception des activités d'éducation, d'enseignement ou créatives. Un(e) juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine est nommé(e) pour neuf ans sans droit d'être reconduit(e). Le/la juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine entre en fonction à la date de la prestation de serment lors de la séance plénière spéciale de la Cour. La Cour constitutionnelle de l'Ukraine élit le Président parmi les juges de la Cour lors d'une séance plénière spéciale de la Cour au scrutin secret pour un mandat de trois ans non-renouvelable ».*

10. La CCU compte actuellement 16 juges. Les quotas présidentiel et parlementaire (six juges nommés par chaque organe, respectivement) ont été remplis. Deux postes de juges de la CCU devant être nommés par le Congrès des juges sont vacants. Selon les informations disponibles sur le site web de la CCU,<sup>3</sup> les juges en exercice ont été nommés comme suit :

- Six juges nommés par le Président de l'Ukraine : M. Serhiy HOLOVATY, nommé le 27 février 2018 (M. Holovaty a été vice-président de la CCU entre le 17 septembre 2019 et le 18 septembre 2022, et est Président de la Cour par intérim depuis le 29 décembre 2020) ; Mme Oksana HRYSCHUK, nommée le 26 novembre 2021 ; M. Viktor KOLISNYK, nommé en janvier 2016 ; M. Vasyl LEMAK, nommé le 27 janvier 2018 ; M. Volodymyr MOISYK, nommé en janvier 2016 et M. Oleksandr PETRYSHYN, nommé le 26 novembre 2021.
- Six juges nommés par le Parlement de l'Ukraine : M. Serhii SAS et M. Ihor SLIDENKO, tous deux nommés en mars 2014 ; Mme Iryna ZAVHORODNIA et M. Oleh PERVOMAISKYI, tous deux nommés le 20 septembre 2018 ; M. Viktor KYCHUN, nommé le 18 février 2021 et Mme Olha SOVHYRIA, nommée le 27 juillet 2022.
- Quatre juges nommés par le Congrès des juges de l'Ukraine : M. Viktor KRYVENKO, nommé en novembre 2015 ; M. Viktor HORODOVENKO, nommé le 13 novembre 2017 ; Mme Galyna YUROVSKA, nommée le 29 octobre 2019 et M. Petro FILIUK, nommé le 30 octobre 2019.

---

<sup>3</sup> <https://ccu.gov.ua/en/category/31>

## A. Recommandations précédentes de la Commission de Venise<sup>4</sup>

11. Dans son avis urgent de 2020 sur la réforme de la Cour constitutionnelle,<sup>5</sup> la Commission de Venise a noté ce qui suit :

### « D. Procédure de nomination des juges à la Cour constitutionnelle

71. Afin d'assurer une haute qualité des décisions de la Cour constitutionnelle, la procédure de nomination des juges est essentielle. Les amendements constitutionnels de 2016 ont introduit le principe d'une sélection compétitive des juges, ce qui a été salué par la Commission de Venise.

72. Dans son avis sur le projet de constitution en 2015, la Commission de Venise avait également recommandé d'introduire une élection des juges sur le quota parlementaire à la majorité qualifiée. Cette recommandation n'a pas été suivie. La Commission la réitère, en espérant qu'elle pourra être prise en compte dans le cadre d'une future modification constitutionnelle.

73. Les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Président, le Parlement et le Congrès des juges (article 148 de la Constitution et article 9 de la loi sur la Cour constitutionnelle - chaque organe de nomination nomme six juges respectivement).

74. Si le principe général de la sélection par concours par des comités de sélection s'applique aux trois organismes de nomination, les procédures de nomination appliquées par les trois organismes de nomination ne garantissent pas le plus haut niveau de qualification morale et professionnelle des candidats. Chacun des organismes de nomination peut déterminer ses propres procédures. Dans son avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise avait déploré l'absence de règles claires sur la composition et le travail des comités de sélection.

75. Suite à une recommandation de la Commission de Venise, le président de l'Ukraine a créé en 2017 une commission à participation internationale (Mme Hanna Suchocka, présidente honoraire de la Commission de Venise), qui a examiné les candidats. Cette expérience a été évaluée de manière très positive par tous les interlocuteurs. Inversement, le Parlement effectue le filtrage dans le cadre d'une procédure politique, sans l'intervention d'experts. Pour le pouvoir judiciaire, le Conseil des juges est responsable de la conduite de la première phase du concours et de la présélection des candidats pour un vote final par le Congrès des juges. Il existe une perception répandue selon laquelle les nominations sont trop souvent motivées par des raisons politiques.

76. Une réforme du système de nomination pourrait être l'occasion de remédier à ce problème. Les juges de la Cour constitutionnelle doivent avoir de hautes valeurs morales et être des juristes dont la compétence est reconnue. Certaines règles d'incompatibilité s'appliquent : « Un citoyen ukrainien qui maîtrise la langue d'État, qui a atteint l'âge de quarante ans le jour de la nomination, qui a une formation juridique supérieure et une expérience professionnelle dans le domaine du droit d'au moins quinze ans, qui a une haute moralité et qui est un juriste dont la compétence est reconnue peut être juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine ».

77. Parmi ces qualités, l'exigence d'une « haute moralité » mérite une attention particulière, au même titre que les qualités professionnelles. Afin de garantir que seules les personnes possédant ces qualités puissent devenir juges à la Cour constitutionnelle, un organe de contrôle ayant une composante internationale pourrait être créé.

78. À titre de comparaison, en coopération avec la communauté internationale des donateurs, les autorités ukrainiennes préparent actuellement une législation urgente visant à établir une « Commission d'éthique » pour le système judiciaire ordinaire. En parallèle, le projet de loi no. 3711 en cours d'examen

<sup>4</sup> [CDL-AD\(2015\)027](#), Avis sur les propositions d'amendements à la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire, tel qu'approuvé par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015 ; [CDL-AD\(2015\)043](#) ; Note du Secrétariat sur la compatibilité entre le projet de loi de révision de la Constitution de l'Ukraine concernant la justice, tel que soumis par le Président à la Verkhovna Rada le 25 novembre 2015 ([CDL-REF\(2015\)047](#)) ; [CDL-AD\(2016\)034](#), Avis relatif au projet de loi sur la Cour constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise à sa 109e session plénière (Venise, 9-10 décembre 2016) ; [CDL-AD\(2020\)022](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la loi relative au statut des juges et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), adopté par la Commission de Venise à sa 124ème Session plénière en ligne (Venise, 8-9 octobre 2020) et [CDL-AD\(2020\)039](#), Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 9 décembre 2020, entériné par la Commission de Venise le 11 décembre 2020 à sa 125e session plénière en ligne (11-12 décembre 2020).

<sup>5</sup> [CDL-AD\(2020\)039](#).

au Parlement, prévoit la création d'un comité de compétition pour rétablir la Haute Commission de qualification des juges qui est chargée de la sélection des candidats aux fonctions judiciaires. Ces organes auraient une composition mixte nationale/internationale.

79. Un organisme ayant une composante internationale similaire - voire identique - pourrait être chargé de la sélection des candidats aux fonctions de juge de la Cour constitutionnelle. Cet organe de sélection pourrait également comprendre des représentants de la société civile, éventuellement issus de l'actuel Conseil de l'intégrité publique, qui donne des conseils sur les qualités des candidats aux postes de juge des tribunaux ordinaires.

80. En outre, l'expertise d'experts internationaux de grande renommée (par exemple, d'anciens présidents ou juges de la Cour européenne des droits de l'homme) pourrait être sollicitée pour l'évaluation des qualités des candidats dans le domaine du constitutionnalisme comparé ou de la protection des droits de l'homme. Des exemples de cette expertise au niveau européen sont le panel de l'article 255 du TFUE pour la Cour de justice de l'Union européenne et le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

81. L'organe de sélection pourrait être un filtre strict, n'admettant à la nomination par les trois autorités de nomination que les candidats ayant fait l'objet d'une évaluation positive. Alternativement, l'organisme de pré-filtrage ne ferait que des recommandations publiques ».

12. Sur la base des références ci-dessus au Comité de la CJUE et au Panel de la Cour EDH, la Commission de Venise estime utile de rappeler que le Comité de la CJUE (appelé « le Comité 255 ») a débuté le 1<sup>er</sup> mars 2010. Le Comité donne un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal avant que les gouvernements des États membres ne procèdent aux nominations. Le Comité est composé de sept membres.<sup>6</sup>

13. Le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour EDH a été créé par la résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 10 novembre 2010.<sup>7</sup> Il formule à l'intention des Hautes Parties contractantes des avis sur la question de savoir si les candidats à l'élection à la fonction de juge à la Cour EDH remplissent les critères prévus par l'article 21, §1, de la Convention européenne des droits de l'homme : « Les juges doivent jouir d'une haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire ». Le Panel consultatif se compose de sept membres.<sup>8</sup>

14. En mars 2021, la Commission de Venise a adopté son Avis sur le projet de loi sur la procédure constitutionnelle (projet de loi n° 4533) et le projet de loi alternatif sur la procédure d'examen des affaires et d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle (projet de loi n° 4533-1). La Commission a fait une évaluation substantiellement positive du projet de loi n° 4533, tout en formulant plusieurs recommandations pour l'améliorer.<sup>9</sup> La délégation de la Commission de Venise a compris, lors des réunions en ligne, que le projet de loi n° 4533 est toujours en attente d'adoption par le Parlement. Par conséquent, la Commission de Venise recommande l'adoption de la version révisée du projet de loi n° 4533, de préférence en même temps que le présent projet d'amendements.

<sup>6</sup> <https://comite255.europa.eu/fr/>

<sup>7</sup> Résolution [CM/Res\(2010\)26](#) sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>8</sup> <https://www.coe.int/fr/web/dlapil/advisory-panel>

<sup>9</sup> [CDL-AD\(2021\)006](#), op.cit. §84 : « ... le projet de loi n° 4533 présente également certaines lacunes. Le plus important est que le projet de loi ne contient pas de dispositions sur un nouveau système de sélection compétitive des juges impliquant une composante internationale, comme le recommande l'avis urgent. Bien que ce système de nomination ne doive pas être inclus dans le projet de loi n° 4533, l'amendement à l'article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle devrait être supprimé et les postes actuellement vacants à la Cour constitutionnelle ne devraient être pourvus qu'après une amélioration du système de nomination ».

## B. Développements ultérieurs

15. Dans son Avis<sup>10</sup> du 17 juin 2022 sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE, la Commission européenne a souligné l'urgence de la réforme de la CCU conformément aux recommandations de la Commission de Venise : « *L'élément central de cette réforme est la mise en place d'une procédure de sélection crédible et transparente pour les nominations de juges à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, y compris un contrôle d'intégrité* ». Par conséquent, la Commission européenne a recommandé que l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine soit subordonné, entre autres, à l'adoption et à la mise en œuvre de la législation relative à une procédure de sélection des juges de la [CCU], « *y compris un processus de présélection fondé sur l'évaluation de leur intégrité et de leurs compétences professionnelles, conformément aux recommandations de la Commission de Venise ; ...* ».

16. Le 12 août 2022, le projet d'amendements a été enregistré au Parlement et le 6 septembre 2022, il a été adopté en première lecture.

## III. Analyse du projet d'amendements

### A. Objectif des amendements et pouvoirs du Groupe Consultatif d'Experts

17. L'objectif de ces amendements est de créer un organe indépendant, le Groupe Consultatif d'Experts (ci-après « le GCE »), chargé d'aider les trois organes de nomination à « *évaluer les qualités morales et les compétences juridiques des candidats juges de la [CCU]* ».

18. La nature de cette assistance et l'étendue des pouvoirs du GCE doivent être abordées ; en particulier, il est nécessaire de clarifier si les tâches du GCE se limitent à un examen des candidatures ou s'apparentent à une sélection sur la base de l'évaluation de l'aptitude à siéger en tant que juge de la Cour constitutionnelle.

19. A cet égard, la Commission de Venise estime qu'il est nécessaire, d'emblée, de rappeler et d'expliquer en détail l'importance d'une composition équilibrée des cours constitutionnelles. A cet égard, la Commission a déjà expliqué que « *La société est nécessairement pluraliste. Divers courants de pensée philosophique, moraux, sociaux, politiques, religieux ou juridiques s'y expriment. La justice constitutionnelle doit, par sa composition, garantir l'indépendance à l'égard des différents groupes d'intérêt et contribuer à l'établissement d'une jurisprudence respectueuse de ce pluralisme. La légitimité d'une juridiction constitutionnelle et l'acceptation de ses arrêts dans la société peuvent très largement dépendre de la prise en compte par la cour des différentes valeurs sociales en cause, même si elles s'efforcent de dépasser celles-ci par la mise en lumière de valeurs communes. A cette fin, un équilibre garantissant le respect des différentes sensibilités doit être assuré dans les règles relatives à la composition de ces juridictions. Il peut arriver que, par certains de leurs arrêts, les juridictions constitutionnelles apparaissent comme limitant les initiatives de tel ou tel pouvoir au sein d'un Etat. Souvent, la Constitution confie à la cour constitutionnelle la compétence de se prononcer sur des problèmes relatifs à la séparation des pouvoirs ou aux relations entre les organes de l'Etat. Même si, d'une manière prépondérante, les juridictions constitutionnelles assurent la régulation de ces rapports, il peut être opportun d'assurer dans leur composition la prise en compte équilibrée de chacun de ces pouvoirs ou de ces organes. La recherche de ces équilibres trouve en tout état de cause ses limites dans l'indispensable poursuite des objectifs du maintien de l'indépendance et de l'impartialité des membres des juridictions constitutionnelles. A cet égard, la collégialité constitue une garantie fondamentale. Même si les règles relatives à la composition des juridictions constitutionnelles peuvent refléter la coexistence des différents courants au sein d'une nation donnée, les garanties*

---

<sup>10</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en) (document disponible en anglais uniquement).

*d'indépendance et le sens élevé de la responsabilité qui sont attachés à l'importante fonction de juge constitutionnel garantissent le fait que ces derniers agiront de manière à dissiper tout soupçon qui pourrait donner à penser qu'ils représenteraient en fait des intérêts particuliers ou n'agiraient pas d'une manière impartiale ».<sup>11</sup>*

20. La nécessité d'une composition équilibrée d'une juridiction constitutionnelle a une incidence sur les compétences des organes de nomination en matière de sélection des juges. Comme les juges ordinaires, les juges constitutionnels doivent être d'une intégrité absolue, d'une grande compétence et d'une indépendance totale ; à ce dernier égard, il convient de rappeler que « *Les juges constitutionnels ont un « devoir d'ingratitude » vis-à-vis des autorités qui les ont élus ou nommés. Ils peuvent être nommés par un parti et être élus par les parlementaires de ce même parti, mais ils ne sauraient représenter ce parti. En leur qualité de juges, ils sont indépendants et doivent faire preuve de loyauté à l'égard de la Constitution, et non à l'égard de ceux qui les ont élus ».*<sup>12</sup>

21. Cependant, à la différence des juges ordinaires, le choix d'un(e) candidat(e) donné(e) pour la fonction de juge constitutionnel ne dépend pas seulement d'une évaluation objective des connaissances professionnelles, mais aussi de la qualification morale et d'intégrité. Ce choix est confié à différents organes de nomination car il doit refléter la diversité des idées et des positions dans la société. Les organes de nomination devraient donc disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire, à condition, bien sûr, que le test d'intégrité soit réussi et que les exigences formelles quant aux qualifications minimales soient respectées.

22. Pour ces raisons, la Commission de Venise considère que l'expérience antérieure en matière de comités de sélection des juges ordinaires est pertinente mais ne peut pas nécessairement être considérée comme exclusivement et complètement décisive/déterminante. Certaines différences peuvent bien être justifiées.

23. Selon le projet d'amendements (article 10<sup>6</sup>-1 du projet de loi « sur la Cour constitutionnelle »), « *Tous les candidats admis au concours sont soumis à une vérification spéciale de leurs antécédents conformément à la procédure prévue par la loi ukrainienne « Sur la Prévention de la Corruption ».* La « vérification des antécédents » conformément à la loi « Sur la Prévention de la Corruption » est effectuée avec le consentement écrit du/de la candidat(e) (article 10<sup>1</sup>-5 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle »).

24. Les exigences d'intégrité (vérifiées lors de l'examen des antécédents) et les exigences constitutionnelles de base (maîtrise de la langue officielle, âge de quarante ans au jour de la nomination, formation juridique supérieure et expérience professionnelle dans le domaine du droit d'au moins quinze ans) sont des critères objectifs dont l'absence peut légitimement conduire au rejet d'un candidat à la magistrature.

25. Le projet d'amendements prévoit en outre que le GCE envoie à un organe de nomination « *au moins trois candidat(e)s* » par poste à pourvoir. Cela suggère que le GCE sélectionne parmi les candidats(e)s ayant passé la vérification officielle. Ses pouvoirs sont donc non seulement formels, mais aussi substantiels.

26. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de décider si le GCE doit avoir uniquement des pouvoirs de filtrage ; toutefois, l'étendue de ses pouvoirs aura une incidence sur l'évaluation de sa composition et de son fonctionnement.

---

<sup>11</sup> [CDL-STD\(1997\)020](#), La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, no. 20 (1997), p. 29.

<sup>12</sup> [CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), §119.

## B. Composition du GCE

### 1. Composante internationale

27. Conformément à l'article 10<sup>3</sup> du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle », le GCE se compose de six experts : un membre proposé par chacun des trois organes de nomination (le Président, le Parlement et le Congrès des juges), un membre - par la Commission de Venise et deux membres par les « *organisations internationales qui, conformément aux accords internationaux ou interétatiques, ont fourni à l'Ukraine, au cours des cinq dernières années, une assistance technique internationale dans le domaine de la réforme constitutionnelle et/ou de l'état de droit, et/ou de la protection des droits de l'homme, et/ou de la prévention et de la lutte contre la corruption* ». Selon l'article 2-4 des dispositions finales et transitoires, la liste de ces organisations est préparée par le ministère des Affaires étrangères de l'Ukraine dans un délai de cinq jours à compter de la date d'entrée en vigueur des amendements au projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle ».

28. Le GCE est donc composé de trois membres nationaux et de trois membres « internationaux ». Dans son Avis urgent de 2020, la Commission de Venise a recommandé qu' « *un organe de sélection des candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle devrait être créé, qui pourrait inclure une composante internationale, comprenant des experts internationaux en matière de droits de l'homme et la participation de la société civile, afin de garantir les qualités morales et professionnelles des candidats* ». <sup>13</sup> La Commission de Venise se félicite que les autorités ukrainiennes suivent cette recommandation d'inclure un élément international, comme indiqué dans le rapport explicatif du projet d'amendements.

29. En ce qui concerne les autres organes similaires existant au niveau national, la Commission de Venise rappelle qu'à la suite d'une série d'amendements législatifs en 2021, <sup>14</sup> un Conseil d'éthique mixte national/international a été créé pour évaluer les candidats au Conseil supérieur de magistrature (CSdM) et pour effectuer une évaluation ponctuelle des membres en exercice du CSdM. Le Conseil d'éthique, qui compte trois membres nationaux et trois membres internationaux, a été créé le 9 novembre 2021. <sup>15</sup> Le Conseil d'éthique est composé de trois juges actifs ou retraités nommés par le Conseil des juges et de trois membres « *proposés par les organisations internationales avec lesquelles l'Ukraine coopère depuis au moins les trois dernières années en matière de prévention et de lutte contre la corruption et/ou en termes de réforme judiciaire dans le cadre des traités internationaux de l'Ukraine* ». <sup>16</sup>

30. Il semble que l'on s'attende en général à ce que les membres « internationaux » du GCE soient des étrangers. Toutefois, le projet d'amendements ne précise pas que les membres choisis par les acteurs internationaux ne doivent pas être des citoyens ukrainiens. L'objectif de

---

<sup>13</sup> [CDL-AD\(2020\)039](#), op.cit. §102-9.

<sup>14</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) 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), rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 5 mai 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

<sup>15</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/). 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. Toutes les décisions du Conseil d'éthique sont également disponibles sur ce site : [https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna\\_er/](https://court.gov.ua/eng/ec/pres-centr/rishenna_er/)

<sup>16</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), Ukraine - Mémoire *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, adopté par la Commission de Venise lors de sa 132e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022), §19.

la participation internationale étant de rassurer l'opinion publique non seulement sur l'indépendance des membres du GCE et leur impartialité à l'égard des questions nationales, mais aussi sur la non-susceptibilité de ces membres aux pressions, le choix d'un non-Ukrainien semble faciliter la réalisation de ces objectifs, mais il est possible de trouver un(e) candidat(e) ukrainien(ne) approprié(e). Dans tous les cas, une connaissance approfondie de l'Ukraine serait nécessaire, et au moins une certaine connaissance de la langue ukrainienne serait certainement un atout. Selon l'avis de la Commission de Venise, les amendements devraient au moins préciser que les membres choisis par les acteurs internationaux pourraient également être des citoyens ukrainiens.

31. En ce qui concerne la participation de la Commission de Venise, celle-ci a déjà désigné un membre du Comité de sélection des candidats au poste de juge constitutionnel mis en place en 2017 par le Président Porochenko, et cette expérience a été évaluée positivement par tous les interlocuteurs. La Commission est donc prête à participer au processus actuel également à cet égard.

32. En ce qui concerne le rôle des « organisations internationales », au cours des réunions en ligne, la délégation a été informée de l'expérience réussie de nomination de membres par les organisations internationales remplissant des critères spécifiques comparables à ceux mentionnés au paragraphe 29 ci-dessus. Par exemple, le Conseil d'éthique, la Commission de recrutement pour la sélection des membres du Conseil supérieur de qualification, la Commission de recrutement pour la sélection du Directeur du Bureau national de lutte contre la corruption, la Commission de recrutement pour la sélection du Chef du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption. Par conséquent, compte tenu de l'expérience antérieure réussie, des critères spécifiques énumérés dans le projet de loi limitant le nombre d'organisations internationales à celles qui remplissent les conditions requises, ainsi que du contexte particulièrement difficile auquel le peuple et les institutions ukrainiens font face, la Commission de Venise considère que le projet d'amendements est suffisamment clair à cet égard. Elle recommande néanmoins que la procédure qui sera suivie par ces organisations internationales (potentiellement très nombreuses) pour sélectionner un membre du GCE soit mise en place et rendue publique avant que la sélection n'ait lieu.

## 2. Rôle de la société civile

33. Une autre question concerne le rôle de la société civile, qui pourrait se concrétiser de différentes manières :

- Une option serait d'ajouter à la composition proposée du GCE un membre choisi par la « société civile ». Identifier quels représentants de la société civile pourraient légitimement être chargés de cette tâche présente une difficulté considérable. Le panorama des associations en Ukraine est très diversifié et, parfois, polarisé, et il est difficile d'imaginer qu'une sélection parmi elles puisse être acceptée par toutes les autres et leur inspire confiance. Plusieurs interlocuteurs ont exprimé la même préoccupation.
- Une deuxième option pourrait être celle de confier le rôle de fournir des informations et commentaires au sujet des candidats à la magistrature et de surveiller le processus (qui devrait être transparent). Un rôle similaire est exercé dans le cadre des travaux du Conseil d'éthique, dont la composition ne comprend pas de représentants de la société civile. La Commission de Venise a reçu des évaluations très positives de son efficacité. Enfin, la Commission de Venise considère qu'une telle option devrait être accompagnée de garanties de protection de la réputation des candidats afin de préserver l'autorité et la réputation de la Cour constitutionnelle.

34. Au niveau des groupes d'experts internationaux, la société civile peut fournir aux organes des informations non sollicitées. Les organes respectifs prennent connaissance de ces

informations et peuvent les utiliser au cours de l'examen de la qualification des candidats, notamment lors des auditions. Cependant, il n'y a pas de discussion entre les membres des organes d'experts et les représentants des ONG, et ces dernières ne sont pas présentes dans l'un des organes.

35. Parallèlement à cette pratique internationale et compte tenu des difficultés et des préoccupations soulevées lors des discussions au cours des réunions, la Commission de Venise a une préférence pour la deuxième option mentionnée au paragraphe 33 ci-dessus. Bien que cette option présente aussi quelques difficultés en ce qui concerne l'identification et la sélection des organisations de la société civile appropriées, le problème est moins prononcé que pour la première option.

### 3. Rôle des trois organes de nomination

36. En ce qui concerne le rôle des trois organes de nomination, les considérations suivantes s'imposent. Les trois organes de nomination ont le pouvoir constitutionnel de sélectionner chacun six juges de la Cour constitutionnelle. Comme expliqué ci-dessus, ce pouvoir comporte un élément discrétionnaire : le choix n'est pas simplement lié au degré de compétence professionnelle. La création d'un mécanisme de sélection des candidats ne doit pas supprimer ce pouvoir discrétionnaire, mais doit garantir que ce pouvoir est exercé après le contrôle nécessaire d'intégrité et de la possession des conditions constitutionnelles et légales pour devenir juge constitutionnel. Ce mécanisme est également conçu pour ajouter de la transparence et de la responsabilité au processus.

37. L'implication des organes de nomination dans la mise en place du GCE peut être remise en question. Si le rôle du GCE est de contrebalancer le risque de motivation politique dans la sélection des juges pour la Cour constitutionnelle, il semble contradictoire de donner le pouvoir de nommer les « experts indépendants » du GCE aux mêmes organes - Président, Parlement et Congrès des juges - qui ont le pouvoir de sélectionner les juges. En fait, afin d'assurer la neutralité/indépendance de la sélection du membre du GCE par le Parlement, une procédure longue et complexe est établie - voir l'article 208<sup>5</sup> du projet de loi « Sur le règlement intérieur du Parlement ». Cette procédure reproduit la procédure de nomination des juges de la Cour constitutionnelle. Le risque de ce système est que le GCE soit capturé par la dynamique politique, avec le résultat paradoxal d'augmenter plutôt que de neutraliser les éléments politiques dans la sélection des juges.

38. En outre, les articles 208<sup>4</sup> et 208<sup>5</sup> du projet de loi « Sur le règlement intérieur du Parlement » prévoient des procédures très détaillées et similaires pour l'élection des juges de la CCU et du membre du GCE, toutes deux par vote ouvert à la majorité des députés de la composition constitutionnelle du Parlement. En outre, si un candidat n'obtient pas la majorité des voix, il/elle est rayé(e) de la liste. Si aucun candidat de la liste n'obtient la majorité, le processus de sélection recommence. La Commission de Venise estime que ces procédures sont inutilement lourdes.

39. Selon l'article 10<sup>3</sup>-21(5) du projet de loi « sur la Cour constitutionnelle », le GCE organise des entretiens avec les candidats juges de la Cour constitutionnelle. Selon l'article 10<sup>7</sup>-5 du même projet de loi, les candidats ayant fait l'objet d'une vérification spéciale de leurs antécédents et figurant sur la liste des candidats recommandés par le GCE ont également un entretien avec la Commission de sélection auprès du Président, le Comité parlementaire et le Conseil des juges de l'Ukraine.

40. La Commission de Venise considère que des procédures aussi longues, complexes et alambiquées risquent de paralyser l'institution. Sur la base des bonnes expériences de la Cour EDH et de l'UE, la Commission serait favorable à ce que les membres du GCE soient de préférence nommés/sélectionnés par un organe autre que ceux habilités à nommer les juges de

la Cour constitutionnelle. Toutefois, dans les circonstances actuelles, la Commission de Venise est consciente de la difficulté d'identifier un organe approprié en Ukraine. Compte tenu de l'expérience réussie du Conseil d'éthique, la Commission accepte que la présence de la composante « internationale », y compris la personne nommée par la Commission de Venise, puisse être un élément de contrepoids suffisant pour réduire au minimum les risques de politisation du GCE. Par conséquent, la Commission accepte que la nomination des membres nationaux du GCE soit laissée aux trois organes de nomination, mais recommande de simplifier les procédures correspondantes.

### **C. Nomination officielle des membres du GCE**

41. L'article 10<sup>3</sup> du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle » prévoit que la date de l'entrée en fonction officielle d'un membre du GCE est celle de la publication du décret présidentiel, de la décision du Parlement et de la décision du Congrès des juges pertinents ; pour les membres internationaux, la date de l'entrée en fonction est celle à laquelle le ministère des Affaires étrangères de l'Ukraine reçoit la décision de la Commission de Venise ou des organisations internationales et étrangères. De l'avis de la Commission, les membres internationaux devraient être officiellement nommés par un acte formel d'une autorité ukrainienne, ratifiant les décisions de nomination.

### **D. Applicabilité de ce mécanisme de sélection aux trois organes de nomination**

42. L'article 148 de la Constitution impose « *le principe général de la sélection compétitive par des comités de sélection pour les trois organes de nomination* ». La sélection des candidats par le GCE est, à juste titre, conçue pour s'appliquer aux trois organes de nomination sans qu'il soit nécessaire de prévoir des normes supplémentaires distinctes ou spécifiques.

### **E. Critères d'éligibilité**

43. La Commission de Venise trouve des similitudes entre les exigences posées aux candidats juges à la CCU (l'article 10<sup>1</sup>-1 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle ») et aux candidats au GCE (l'article 10<sup>3</sup>-4 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle »). De l'avis de la Commission, il serait approprié d'introduire des conditions plus strictes (âge plus élevé, expérience plus longue) pour les membres du GCE, afin de munir celui-ci d'une plus grande légitimité.

44. En ce qui concerne l'exigence de neutralité politique, la Commission note que, tant pour les candidats juges que pour les candidats membres du GCE, le projet d'amendements utilisant des termes similaires, comme la Constitution, exclut l'appartenance à un parti politique et même toute participation à une activité politique. En outre, l'exigence de neutralité politique concernant le candidat membre du GCE couvre une période de deux ans avant la nomination (l'article 10<sup>3</sup>- 5(1) du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle »). En tout état de cause, le projet d'amendements (et la Constitution) sont plus stricts que la législation d'autres États européens, ce qui, dans une certaine mesure, peut être justifié par la situation et le contexte particuliers de l'Ukraine. La Commission de Venise rappelle que dans le cas des juges de la Cour constitutionnelle, « *pour éviter l'influence directe des partis politiques, point n'est besoin d'exiger une complète neutralité politique. Il devrait suffire que les membres aient cessé d'adhérer à un parti au moment de leur*

*nomination ou de la présentation de leur candidature. Une fois désignés, les membres agissent en toute indépendance et à titre individuel ».*<sup>17</sup>

45. Un contrôle de la prévention de la corruption (l'article 10<sup>1</sup>-5 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle ») semble justifié dans le contexte particulier de l'Ukraine.

#### **F. Durée du mandat du GCE et de la participation internationale**

46. Le GCE est établi comme un organe permanent. De l'avis de la Commission, il s'agit d'un élément positif, car il élimine la nécessité de la mettre en place chaque fois qu'il y a un poste vacant à pourvoir, ce qui supprime les liens entre le GCE et les organes de nomination de l'époque.

47. Le projet d'amendements ne prévoit pas de limitation de la durée de la participation directe des organismes internationaux à la composition du GCE. Bien que cela soit compréhensible dans les circonstances actuelles, une disposition établissant une date de fin fixe pour la participation internationale (une « clause de caducité ») pourrait être envisagée. En effet, la Commission de Venise a précédemment soutenu la participation internationale à des organes tels que le Conseil d'éthique afin d'accroître la confiance du public, en exprimant l'avis que cette participation n'enfreint pas la souveraineté ukrainienne, notamment à la lumière de la nature consultative des déterminations des organes, du choix souverain de l'Ukraine de décider d'une telle participation et de la soumission des membres internationaux à la Constitution et à la législation de l'Ukraine. En même temps, la Commission a exprimé l'avis que la participation internationale ne devrait être établie qu'en tant qu'une solution exceptionnelle, pour une période transitoire.<sup>18</sup>

48. Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'introduire une clause de caducité dans le projet d'amendements, prévoyant une limite dans le temps à la participation internationale au processus de sélection des juges de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine.

#### **G. Durée du mandat**

49. Selon l'article 10<sup>3</sup> du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle », les membres du GCE sont élus pour une durée indéterminée (et participent à ses travaux à titre gracieux). Ils sont révocables, peuvent démissionner et sont remplacés si nécessaire. Si un membre manque systématiquement à ses devoirs ou entrave le travail, le GCE examine la question de motion de censure et de mettre fin à son mandat à la demande d'au moins trois autres membres du GCE.

50. Compte tenu de la nature extraordinaire et temporaire de ces mécanismes, la Commission de Venise estime que pour les membres internationaux, une durée limitée semble préférable. Par exemple, les membres du Comité de la CJUE et du Panel de la Cour EDH sont nommés pour un mandat de quatre et trois ans respectivement, renouvelable une fois.

---

<sup>17</sup> [CDL-AD\(2006\)006](#) - Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie adopté par la Commission à sa 66ème session plénière (Venise, 17-18 mars 2006), §15.

<sup>18</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) 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), rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 5 mai 2021, entériné par la Commission de Venise à sa 127e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021), §§ 51 et 52.

51. La Commission de Venise estime que les règles relatives à la fin du mandat reflètent une grande méfiance de la part des forces politiques. Il est très inhabituel que trois membres du GCE puissent mettre fin au mandat d'un autre membre. Dans la pratique du Comité de la CJUE et du Panel de la Cour EDH, lorsqu'un membre n'achève pas son mandat, un successeur est nommé pour un mandat complet. La Commission de Venise estime qu'il est important de prévoir la nomination de suppléants, au moins pour les membres internationaux, afin d'éviter les retards dus à la non-disponibilité. Par conséquent, la Commission recommande aux rédacteurs de revoir cette disposition.

## H. Évaluation des qualités morales et de la compétence juridique des candidats

52. Le projet d'amendements stipule que le GCE doit évaluer les « qualités morales » et la « compétence juridique » des candidats, mais ne définit aucun de ces concepts. En outre, le projet d'amendements n'établit pas de limites ou de lignes directrices substantielles sur la manière dont le GCE doit procéder à une telle évaluation. La plupart des détails concernant ses pouvoirs et son fonctionnement sont assez techniques.

53. Selon l'article 10<sup>3</sup>-21(2) du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle », le GCE développe et approuve la méthodologie d'évaluation des qualités morales et des compétences juridiques des candidats juges de la CCU. La Commission de Venise souhaite souligner l'importance de développer la méthodologie d'évaluation des qualités morales et des compétences juridiques sur la base des meilleures pratiques internationales.

54. Dans ce contexte, concernant les « *qualités morales* », la Commission de Venise se réfère au Panel consultatif de la Cour EDH (« *des qualités telles que l'intégrité, un sens élevé des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour des infractions pénales ont été mentionnées comme éléments clés de cette exigence, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité* »).<sup>19</sup> En ce qui concerne le terme « *juriste d'une compétence reconnue* », la Commission renvoie à la Compilation de ses avis sur la justice constitutionnelle régulièrement mise à jour : « *Il serait préférable de préciser qui sont les « juristes de compétence reconnue » ..., par exemple, les professeurs de droit, les hauts magistrats ordinaires et administratifs, les avocats ayant un minimum de 15 ans de profession* ». <sup>20</sup> Enfin, la Commission de Venise se réfère à la « *Méthodologie d'évaluation de la conformité d'un candidat à la fonction de membre du Conseil Supérieur de la Magistrature et des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature aux critères d'éthique et d'intégrité professionnelle* » du Conseil d'éthique.<sup>21</sup>

## I. Auditions et réunions

55. L'article 10<sup>3</sup>-18 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle » prévoit que les réunions du GCE sont publiques. Si les entretiens avec les candidats peuvent être publics, la Commission de Venise est d'avis que les réunions consacrées à la discussion des aptitudes des candidats devraient plutôt se tenir à huis clos. La légitimité et la confiance sont davantage créées par

<sup>19</sup> Voir [le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme - Bref guide sur le rôle du panel et qualifications minimales requises des candidats \(2020\)](#), p. 7. Voir également les [principes du HCDH](#) (« *10. La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation ; la règle selon laquelle un candidat à la magistrature doit être ressortissant du pays concerné n'est pas considérée comme discriminatoire* »).

<sup>20</sup> [CDL-PI\(2020\)004](#), Compilation des avis, rapports et études de la Commission de Venise sur la justice constitutionnelle (mise à jour), p. 18 (anglais uniquement).

<sup>21</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).

l'autorité des membres du GCE que par une discussion publique sur la qualité des candidats à la Cour constitutionnelle.

56. Outre les dispositions relatives au devoir d'un membre du GCE de se récuser en cas de conflit d'intérêts, l'article 10<sup>3</sup>-24 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle » devrait prévoir la possibilité pour un candidat à la magistrature de demander la récusation d'un membre du GCE pour des raisons de partialité (et un quorum alternatif devrait être prévu, si deux membres se récuserent).

## **J. Procédures de vote**

57. Un quorum de quatre membres est établi.

58. Compte tenu du mandat du GCE, la règle générale de décision devrait être « par consensus ». Le projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle » prévoit que les décisions sont prises par quatre voix. Il n'envisage pas une solution pour les cas où le GCE ne peut pas prendre de décision. Si le GCE ne parvient pas à identifier au moins trois candidats à soumettre aux organes de nomination, toute la procédure doit être répétée (l'article 10<sup>7</sup>-4 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle »).

59. De l'avis de la Commission, étant donné l'importance de pourvoir les postes vacants au sein de la CCU en temps voulu, le projet d'amendements devrait contenir un dispositif antiblocage. La Commission de Venise est consciente de la difficulté de concevoir des dispositifs antiblocages appropriés et efficaces, pour lesquels il n'existe pas de modèle unique. Chaque État doit concevoir sa propre formule.<sup>22</sup> Cependant, il est essentiel d'en prévoir une.

60. Aussi longtemps que le GCE fonctionnera avec des membres internationaux, le nombre de membres du GCE devrait être augmenté à sept afin d'éviter le blocage des décisions. Le septième membre devrait faire partie du quota international.

61. A tout le moins, le projet d'amendements devrait fixer un calendrier pour la réalisation de la procédure et la soumission des candidats judiciaires aux organes de nomination. A l'expiration de ce délai, sans décision, la procédure devrait être répétée, ce qui pourrait suffire à encourager un accord entre les membres du GCE.

## **K. Décisions**

62. Conformément à l'article 10<sup>7</sup>-2 du projet de loi « Sur la Cour constitutionnelle » (et à l'article 208<sup>4</sup>-7 du projet de loi « Sur le règlement intérieur du Parlement »), le nombre de candidats compilés par le GCE doit être au moins trois fois supérieur au nombre de postes vacants. Ces candidats sont ceux/celles qui, de l'avis du GCE, « répondent le mieux aux critères ». Cela suggère que le GCE est habilité à sélectionner les candidats à soumettre aux organes de nomination. Cette sélection semble être basée sur un classement des candidats après l'examen, les entretiens et la collecte d'informations.

63. Selon la Commission, l'AGE ne devrait pas choisir les candidats qu'elle préfère. L'AGE devrait recevoir la liste des candidats qui ont passé les vérifications d'antécédents et qui répondent donc aux exigences formelles d'intégrité et aux exigences strictement formelles pour devenir des juges de la CCU. Les décisions de sélection devraient être susceptibles d'appel. Le GCE procédera ensuite à l'évaluation des qualités morales des candidats, y compris leur

---

<sup>22</sup> Voir [CDL-PI\(2018\)003rev](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise relatifs aux majorités qualifiées et aux dispositifs antiblocage (*en anglais uniquement*).

intégrité. Le GCE devrait ensuite exprimer un avis sur l'aptitude des candidats à occuper le poste à la lumière de leurs qualités morales et de leur compétence professionnelle. Il doit fournir les noms des candidats présélectionnés à l'organe de nomination concerné, accompagnés de son évaluation des qualités de chaque candidat (allant de non qualifié, qualifié, à très qualifié). Ces évaluations doivent être mises à la disposition du public. Les candidats jugés "non qualifié" par le GCE doivent être exclus de toute considération ultérieure et ne doivent pas être choisis par les organes de nomination.

64. La responsabilité du choix du futur juge incombe à l'organe de nomination. Le projet d'amendements prévoit que le Parlement et le Conseil des juges effectuent leur propre classement des candidats avant de procéder au vote. La transparence des évaluations du GCE et les motifs accompagnant les décisions de nomination devrait garantir la responsabilité et créer la confiance du public.

65. La Commission de Venise souhaite souligner dans ce contexte la nécessité que les critères d'élection et de nomination tiennent compte des normes d'égalité des genres. A titre d'exemple, la Commission se réfère aux Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats au poste de juge à la Cour EDH : « *Les listes des candidats devraient, en règle générale, comprendre au moins un candidat de chaque sexe, sauf si les candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour (moins de 40 % des juges) ou lorsque des circonstances exceptionnelles conduisent à une dérogation à cette règle* ». <sup>23</sup> Au cours des discussions en ligne, la Commission a été informée de l'existence de la Loi ukrainienne « Sur la Garantie de l'Egalité des Droits et des Chances Pour les Femmes et les Hommes », qui s'appliquera à la nomination des juges de la CCU. Bien que ces informations soient bienvenues, la Commission recommande aux rédacteurs de faire référence à l'article/aux articles pertinent(s) de la Loi susmentionnée.

66. Compte tenu du manque possible de candidats qualifiés, certains interlocuteurs ont suggéré que le nombre de candidats par poste vacant soit réduit à deux. La Commission de Venise a exprimé l'avis que tous les candidats qui ont satisfait aux vérifications des antécédents et aux exigences formelles minimales pour devenir juges devraient être inscrits sur la liste à transmettre aux organes de nomination. Tant que le nombre de candidats sur la liste ne dépend pas de la discrétion du GCE, la Commission de Venise est favorable à ce que deux candidats soient suffisants pour ne pas provoquer la répétition de la procédure en l'absence de raisons impérieuses.

## **L. Importance d'une majorité qualifiée**

67. La Commission de Venise rappelle que la majorité qualifiée vise à garantir qu'un large accord soit trouvé au Parlement, puisqu'elle oblige la majorité à rechercher un compromis avec la minorité. Pour cette raison, la majorité qualifiée est normalement requise dans les domaines les plus sensibles, notamment lors des élections des titulaires de fonctions dans les institutions de l'État. Dans son Avis de 2015 sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine, <sup>24</sup> la Commission de Venise a également recommandé d'introduire une majorité qualifiée pour l'élection des juges de la CCU par le Parlement. Cette recommandation n'a toutefois pas été suivie. La Commission souhaite souligner et réitérer l'importance d'un tel amendement constitutionnel, même si elle est consciente des difficultés que l'obtention d'une telle majorité pourrait soulever dans les circonstances exceptionnelles actuelles.

---

<sup>23</sup> [Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme](#) et [exposé des motifs](#) (adoptées par le Comité des Ministres lors de la 1138e réunion des Délégués des Ministres, 28-29 mars 2012).

<sup>24</sup> [CDL-AD\(2015\)027](#), op.cit. §25 (anglais uniquement).

### **M. Défaut de choix**

68. Si la procédure n'aboutit pas à l'identification d'au moins trois candidats par poste vacant, ou si l'organe de nomination refuse ou omet de nommer ou d'élire un candidat, la procédure recommence. La Commission de Venise rappelle à cet égard l'importance de prévoir que les décisions de nomination ou d'élection et de refus de nomination ou d'élection doivent être soumises au contrôle public et, par conséquent, présentées au public.

### **N. Publication des postes vacants**

69. Selon le projet d'amendements, les postes vacants et les ouvertures de candidatures pour les juges seront annoncés sur les sites web des trois organes de nomination. Se référant aux lignes directrices du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise rappelle que la nécessité d'un appel public effectif à candidatures reflète les principes de transparence et d'équité. En particulier, selon les lignes directrices du Conseil de l'Europe, « *L'appel à candidatures devrait être très largement rendu public de telle manière qu'il soit raisonnablement susceptible d'être porté à l'attention de tous ou de la plupart des candidats potentiels compétents* ». <sup>25</sup> Sur la base des meilleures pratiques internationales, cela peut impliquer, par exemple, la publication au journal officiel/ dans d'autres publications officielles ; la publication dans les journaux nationaux et, le cas échéant, régionaux ; la publication dans la presse juridique spécialisée ; la diffusion auprès des organes judiciaires (par exemple les présidents des plus hautes juridictions, les conseils judiciaires, associations de magistrats) ; la diffusion auprès des organisations professionnelles de juristes, des médiateurs/institutions nationales des droits de l'homme, des universités et des ONG, etc.

### **IV. Remarques finales sur la technique législative**

70. La Commission de Venise constate que certaines dispositions du projet d'amendements sont extrêmement longues et trop détaillées. Lors des réunions en ligne, la délégation a été informée de la longue « tradition législative » de l'Ukraine consistant en des textes très détaillés et formalisés. Le niveau de ce contenu détaillé est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de règles de procédure, et dans ce cas particulier, du règlement intérieur du Parlement. Consciente de la complexité de la question qui va au-delà d'un avis spécifique, la Commission de Venise souhaite attirer l'attention du législateur ukrainien sur sa compilation d'avis et de rapports régulièrement mise à jour concernant les procédures législatives et la qualité de la loi. Parmi les nombreuses conclusions utiles basées sur la variété des législations des Etats membres, la Commission rappelle la « règle d'or » pour la structuration et la rédaction des actes législatifs, à savoir qu'un article ne doit pas contenir plus de trois paragraphes (ou alinéas), un paragraphe ne doit pas contenir plus de trois phrases, et une phrase ne doit pas contenir plus d'une idée. <sup>26</sup>

### **V. Conclusion**

71. La Commission de Venise se félicite de l'intention et des efforts des autorités ukrainiennes d'améliorer la sélection compétitive des candidats juges à la CCU. Dans l'ensemble, la Commission de Venise estime que le projet d'amendements va dans le sens de la mise en œuvre des recommandations de ses avis précédents. En même temps, des améliorations sont encore possibles.

---

<sup>25</sup> Lignes directrices du Comité des Ministres, op.cit. §62.

<sup>26</sup> [CDL-PI\(2021\)003](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procédures législatives et la qualité de la loi, approuvée par la Commission de Venise lors de sa 126e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021) (*anglais uniquement*).

72. La Commission de Venise invite les autorités ukrainiennes à exploiter pleinement ses avis précédents et le présent avis pendant que le projet d'amendements est examiné par le Parlement, afin de fournir toutes les garanties nécessaires de l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité du GCE - conformément aux normes internationales. En particulier, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

- introduire une clause de caducité dans le projet d'amendements, prévoyant une limite de temps à la participation internationale au processus de sélection des juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine ;
- prévoir une durée de mandat déterminée pour les membres internationaux du GCE et leur nomination par un acte officiel d'une autorité ukrainienne, ratifiant les décisions de nomination ;
- simplifier la procédure de sélection du membre du GCE par le Parlement pour éviter de paralyser l'institution ;
- prévoir l'élection ou la nomination des successeurs (au moins pour les membres internationaux) ;
- prévoir que les critères d'élection ou de nomination des juges de la Cour constitutionnelle doivent tenir compte des normes d'égalité des genres, éventuellement en faisant référence à la législation applicable en la matière ;
- prévoir que le GCE doit fournir à l'organe de nomination concerné les noms des candidats présélectionnés, accompagnés de son évaluation des qualités morales y compris leur intégrité et de la compétence professionnelle de chaque candidat (allant de "non qualifié" à "qualifié", à "très qualifié"). Ces évaluations devraient être mises à la disposition du public ; Les candidats jugés "non qualifié" par le GCE doivent être exclus de toute considération ultérieure et ne doivent pas être choisis par les organes de nomination ;
- la méthodologie du GCE pour évaluer les qualités morales et la compétence professionnelle devrait être basée sur les meilleures pratiques internationales ;
- prévoir dans la loi une solution pour les cas où le GCE ne peut pas prendre de décision. Aussi longtemps que le GCE fonctionnera avec des membres internationaux, le nombre de membres du GCE devrait être augmenté à sept afin d'éviter le blocage des décisions. Le septième membre devrait faire partie du quota international ;
- fixer un calendrier pour la réalisation de la procédure de sélection et pour la présentation des candidats judiciaires aux organes de nomination ;
- veiller à ce que les décisions des organes de nomination de nommer ou d'élire ou de refuser de nommer ou d'élire soient au contrôle public et, par conséquent, présentées au public ;
- inclure la société civile dans le processus de sélection des candidats juges de la CCU, avec pour mission de fournir des informations et commentaires sur les candidats juges et de surveiller le processus.

73. Des recommandations plus détaillées figurent dans le texte du présent avis.

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