



Strasbourg, le 9 décembre 2024

CDL-AD(2024)038

Or. angl.

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

MÉMOIRE AMICUS CURIAE
POUR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DANS L'AFFAIRE SHEVCHUK C. UKRAINE

SUR

LES NORMES SUR LES RÈGLES DISCIPLINAIRES CONCERNANT
LES PRÉSIDENTS ET LES JUGES DES COURS
CONSTITUTIONNELLES

Adopté par la Commission de Venise
à sa 141^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2024)

Sur la base des commentaires de :

M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
Mme Jasna OMEJEC (membre, Croatie)

Table des matières

I.	Introduction	3
I.	Champ d'application du mémoire <i>amicus curiae</i>	3
II.	Remarques préliminaires.....	4
III.	Analyse	6
A.	Première question concernant les garanties procédurales dans les cas de procédures disciplinaires contre les juges de la Cour constitutionnelle	6
B.	Deuxième question concernant l'examen externe pour contester la révocation du président de la Cour constitutionnelle.....	8
C.	Troisième question concernant la compatibilité d'un examen externe avec le rôle et la fonction spécifiques d'une cour constitutionnelle	10
IV.	Conclusion	11

I. Introduction

1. Par lettre datée du 13 septembre 2024 et conformément à l'article 44, paragraphe 3(a), du règlement de la Cour, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a demandé un avis à la Commission de Venise sur les questions suivantes soulevées par l'affaire pendante *Shevchuk c. Ukraine* (Requête n° 474/21) :

1. Dans le cas où la procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge de la Cour constitutionnelle est limitée à une procédure au sein de la Cour constitutionnelle elle-même, quelles garanties procédurales cette procédure doit-elle contenir, eu égard aux normes du Conseil de l'Europe et à la législation et à la pratique des États membres ? Une telle procédure concernant le Président de la Cour constitutionnelle doit-elle être assortie de garanties supplémentaires spécifiques par rapport à celle concernant un juge de cette juridiction ?

2. Le droit d'accès à un tribunal et le principe d'un tribunal indépendant et impartial doivent-ils être considérés, dans une situation où le président de la Cour constitutionnelle a été démis de ses fonctions, comme exigeant l'accès à une procédure judiciaire en dehors de la Cour constitutionnelle pour contester cette révocation ?

3. Dans l'affirmative, un tel examen externe (c'est-à-dire par une juridiction administrative) serait-il compatible avec le rôle et la fonction spécifiques d'une Cour constitutionnelle ?

2. M. Eirik Holmøyvik et Mme Jasna Omejec ont été les rapporteurs de ce mémoire *amicus curiae*.

3. Ce mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs.

4. Le projet de mémoire *amicus curiae* a été examiné lors de la réunion des sous-commissions sur la justice constitutionnelle, les institutions démocratiques et l'Amérique latine le 5 décembre 2024. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 141^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2024).

I. Champ d'application du mémoire *amicus curiae*

5. La Commission de Venise souligne d'emblée que son rôle n'est pas d'évaluer les faits de l'affaire en question ou de se concentrer sur l'interprétation à donner à la jurisprudence de la CEDH et de la Cour européenne des droits de l'homme. Les questions soulevées par la Cour européenne des droits de l'homme portent sur des points de droit constitutionnel comparatif général. C'est sur cette base que la Commission de Venise répondra.

6. Afin de replacer la question dans son contexte, il est intéressant de rapporter les faits suivants, tels qu'ils figurent dans la demande de la Cour :

En mars 2014, le Parlement ukrainien a élu le requérant juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CCU). En février 2018, le requérant fut élu président de la CCU.

Par une résolution datée du 14 mai 2019, la CCU, ayant examiné lors de la réunion plénière spéciale le rapport de la Commission permanente des règles et de l'éthique sur la révocation du requérant en tant que juge à titre de sanction disciplinaire, le requérant (qui était à l'époque le président de la CCU) a été révoqué de la fonction de juge sur la base de l'article 149-1 al. 2 (3) de la Constitution¹ en raison de la pression exercée sur

¹ « Les motifs de révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine sont les suivants : ... « avoir commis une faute disciplinaire importante, un manquement grave ou systématique à ses devoirs, qui est incompatible avec le statut de juge de la Cour ou qui a montré son incompatibilité avec la fonction occupée ».

les juges lors de l'examen d'une affaire, de la politisation de la CCU² et du recrutement de conseillers indépendants auprès du président de la CCU, en violation de la législation en vigueur.

Le requérant a formé un recours contre la résolution de la CCU devant le tribunal administratif du district de Kiev qui, par sa décision du 11 octobre 2018, a annulé la résolution et ordonné la réintégration immédiate du requérant à la fois en tant que juge et en tant que président de la CCU.

Le 8 novembre 2019, la CCU a déposé un recours contre cette décision auprès de la Cour administrative d'appel, demandant la clôture de l'affaire sur la base de l'article 19, paragraphe 2.1 du Code de procédure administrative de l'Ukraine.³ Le 2 décembre 2019, la CCU a adopté la décision n° 11-r/2019 sur l'interprétation officielle de l'article 151-2 de la Constitution⁴ indiquant qu'aucun acte de la CCU ne peut être contesté devant les tribunaux de juridiction générale, y compris les actes individuels de la CCU (résolutions) qui ne font pas l'objet d'une procédure constitutionnelle. Le 6 février 2020, la Cour administrative d'appel a accédé à la demande de la CCU de classer l'affaire en se référant comme base juridique à l'article 19, paragraphe 2.1 du Code de procédure administrative Décision de la CCU n° 11-r/2019.

Le 2 mars 2020, le requérant a formé un pourvoi en cassation devant la Cour administrative de cassation de la Cour suprême. Le pourvoi en cassation a été rejeté le 14 août 2020.

Dans sa requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, le requérant se plaint, en vertu de l'article 6 § 1 de la Convention, que la CCU n'était pas « un tribunal indépendant et impartial établi par la loi » car (i) elle n'a pas respecté les règles lorsqu'elle a traité la révocation du requérant, notamment il n'y a pas eu de décision de la CCU plénière autorisant le Comité permanent de la CCU à traiter l'affaire disciplinaire et le requérant n'a pas été dûment informé de cette procédure ; (ii) certains juges de la CCU, qui avaient demandé l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant ou qui avaient été témoins dans le cadre des accusations disciplinaires, ont par la suite participé aux délibérations de la CCU sur l'affaire. Le requérant soutient que le comité permanent de la CCU et la CCU plénière n'ont pas assuré l'égalité des armes. Le requérant n'a pas été autorisé à se défendre en personne ou par l'intermédiaire de son avocat et à réfuter les accusations disciplinaires. Le requérant se plaint en outre, en vertu de l'article 6 § 1 et de l'article 13, que les juridictions administratives internes ont violé son droit d'accès à un tribunal parce qu'elles ont refusé d'exercer leur compétence pour réexaminer la décision de la CCU relative à la révocation du requérant. Le requérant se plaint que son licenciement a violé l'article 8, étant donné qu'il a eu un impact sérieux sur sa vie privée, et l'article 10 parce qu'il s'agissait d'une mesure de rétorsion en réponse aux commentaires publics qu'il avait faits en mars 2019 en relation avec l'élection du président de l'Ukraine.

II. Remarques préliminaires

7. Les normes européennes prévoient la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires sous certaines conditions. Le paragraphe 66 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe se lit comme suit : « L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance ou de négligence grossière ».

8. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a adopté la même position dans son Avis n° 18 (2015) : « Concernant la responsabilité civile, pénale et disciplinaire (ce qui a été appelé ci-dessus « responsabilité donnant lieu à sanction »), le CCJE souligne que le principal recours pour les erreurs judiciaires, qui ne résultent pas de mauvaise foi, doit être la procédure d'appel. En plus, afin de protéger l'indépendance de la justice de pressions indues, il convient de définir avec le plus grand soin la position des juges au regard de la responsabilité pénale, civile et disciplinaire. Les tâches d'interprétation du droit, de mise en balance des preuves et d'évaluation des faits auxquelles se livre un juge pour trancher un litige ne devraient pas engager sa responsabilité civile ou pénale, sauf en cas de malveillance, d'omission volontaire ou, le cas échéant, de négligence grave ».⁵

9. La Commission de Venise a précédemment souligné que les normes européennes sur la responsabilité des juges, ainsi que leur inamovibilité, s'appliquent également aux juges de la Cour constitutionnelle « compte tenu des principes généraux du droit, des principes spécifiés

² Ses commentaires lors d'une interview : « Conformément à l'article 104 de la Constitution ukrainienne, le président de la Cour constitutionnelle doit prêter serment au président nouvellement élu en l'absence de circonstances l'empêchant. Mais je tiens à souligner tout particulièrement que je ne prêterai jamais serment au président si les élections sont truquées ».

³ « 2) La compétence des juridictions administratives ne s'étend pas aux affaires : 1) qui sont renvoyées à la juridiction de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine ».

⁴ « Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle d'Ukraine sont contraignants, définitifs et sans appel ».

⁵ Voir Avis n° 18 du CCJE, paragraphe 37.

dans les documents internationaux et des principes primordiaux qui ressortent des précédents avis de la Commission de Venise, des avis du CCJE et des normes européennes établies ». ⁶ En même temps, la Commission a noté que « bien que les exigences essentielles en matière d'indépendance de la justice soient les mêmes pour les juges ordinaires et ceux de la Cour constitutionnelle, ces derniers doivent être protégés contre toute tentative d'influence politique que pourrait susciter leur fonction, laquelle est particulièrement exposée aux critiques et aux pressions des autres sièges du pouvoir de l'État. Aussi les juges de la Cour constitutionnelle doivent-ils jouir de garanties d'indépendance particulières ». ⁷

10. Dans sa Liste des critères de l'État de droit, la Commission de Venise exige que les motifs des mesures disciplinaires soient « *clairement définis* » et que les sanctions soient « *limitées aux infractions intentionnelles et à la négligence grave* ». ⁸ La Commission a également précisé que « les manquements commis intentionnellement par les juges de la Cour constitutionnelle dans l'exercice de leurs fonctions, avec un abus délibéré, peuvent donner lieu à des actions disciplinaires et ne devraient donner lieu à des sanctions, à une responsabilité pénale ou à une responsabilité civile que dans des cas exceptionnels d'écart extrême par rapport aux principes et aux normes de l'État de droit et de la constitutionnalité. ... seule la Cour constitutionnelle devrait décider de la responsabilité disciplinaire de ses juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires ». ⁹ La Commission considère que « [d]es règles disciplinaires concernant les juges [de la Cour constitutionnelle] et des règles concernant leur révocation devraient prévoir un vote impératif de la cour elle-même. Toutes les règles relatives à la révocation des juges et du président de la cour devraient être très restrictives ». ¹⁰

11. Les exigences de l'indépendance judiciaire sont donc les mêmes pour les juges des juridictions de compétence générale et spécialisée, y compris les juges des juridictions suprêmes ou d'autres juridictions supérieures, et pour ceux des cours constitutionnelles. Cependant, la spécificité des cours constitutionnelles a un impact sur certaines particularités relatives aux juges constitutionnels. Les modes d'élection ou de désignation des juges constitutionnels sont de bons exemples de ces spécificités. ¹¹

12. Dans le cadre de ce mémoire *amicus curiae*, le Secrétariat de la Commission de Venise a procédé à un examen comparatif pour identifier les règles relatives à la responsabilité disciplinaire des juges et des présidents des cours constitutionnelles et des organes équivalents dans les 46 États membres du Conseil de l'Europe ([CDL-PI\(2024\)034-bil](#)). L'aperçu comparatif montre que la plupart (35) des États membres ¹² disposent de cours constitutionnelles distinctes (également appelées Tribunal (Pologne), Conseil (France), Collège des garants de la constitutionnalité des normes (Saint-Marin), Cour suprême constitutionnelle (Chypre), Cour suprême spéciale (Grèce), etc.) En ce qui concerne les autres États membres, les cours suprêmes (Danemark, Estonie, Grèce, Islande, Irlande, Monaco, Norvège, Suisse), les cours suprêmes et les cours administratives suprêmes (Finlande et Suède) sont compétentes pour le contrôle de constitutionnalité. La Cour suprême du Royaume-Uni se concentre, entre autres, sur les affaires de la plus grande importance publique et constitutionnelle. La législation de nombreux pays ne prévoit pas de procédures disciplinaires spécifiques pour les juges constitutionnels. D'autres conclusions plus spécifiques de l'aperçu comparatif seront examinées ci-dessous.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)028](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* sur la responsabilité pénale des juges des cours constitutionnelles, paragraphe 27.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)029](#), Avis sur les projets de lois portant modification et complétant (1) la loi relative aux procédures constitutionnelles et (2) la loi relative à la Cour constitutionnelle du Kirghizistan, paragraphe 14.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, E, 1 a. iii.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)028](#), op. cit., paragraphe 33.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-STD\(1997\)020](#), La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, n° 20 (1997), p. 21.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 19.

¹² Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Tchéquie, France, Géorgie, Grèce, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Macédoine du Nord, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Türkiye et Ukraine.

III. Analyse

A. Première question concernant les garanties procédurales dans les cas de procédures disciplinaires contre les juges de la Cour constitutionnelle

13. La première question comporte deux parties. Par souci de cohérence, la Commission de Venise répondra à chaque partie séparément.

- a. *Dans le cas où la procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge de la Cour constitutionnelle est limitée à une procédure au sein de la Cour constitutionnelle elle-même, quelles garanties procédurales cette procédure doit-elle contenir, eu égard aux normes du Conseil de l'Europe et à la législation et à la pratique des États membres ?*

14. Dans ses précédents avis, la Commission de Venise a estimé que les normes européennes relatives à la responsabilité des juges, ainsi qu'à leur inamovibilité, s'appliquent également aux juges de la Cour constitutionnelle.¹³

15. Lorsque l'on aborde la question des garanties procédurales dans une procédure disciplinaire contre un juge constitutionnel, la présomption devrait être que les garanties ordinaires s'appliquent, à moins que l'on puisse identifier des motifs spécifiques à la fonction des cours constitutionnelles qui nécessitent une dérogation ou une adaptation des garanties procédurales applicables aux autres juges. Compte tenu de la fonction sensible des cours constitutionnelles dans le système juridique et politique,¹⁴ également reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme,¹⁵ on pourrait soutenir que la justification des garanties procédurales en relation avec les procédures disciplinaires s'applique *a fortiori* aux juges de la Cour constitutionnelle.

16. En ce qui concerne les composantes de ces garanties procédurales, les documents de référence internationaux sur l'indépendance judiciaire sont plutôt généraux et font référence à un procès équitable mené par un organe indépendant et impartial, à l'instar de l'article 6 de la CEDH. Le critère du procès équitable, qui met l'accent sur un organe décisionnel indépendant et sur le droit du juge d'être entendu et de contester la décision, est réitéré dans les normes internationales sur l'indépendance judiciaire telles que la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités,¹⁶ les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies de 1985,¹⁷ Observation générale no. 32 sur l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,¹⁸ Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les normes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'inamovibilité des juges.¹⁹

17. L'aperçu comparatif suggère que la garantie procédurale la plus importante prévue par la législation des États membres est le droit pour le juge d'être entendu, de contester les allégations portées contre lui et d'avoir accès aux dossiers utilisés dans le cadre de la procédure engagée à son encontre.²⁰ Certains États membres ont établi des exigences procédurales supplémentaires

¹³ Commission de Venise, CDL-AD(2019)028, op. cit., paragraphe 27 ; [CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie - Avis sur trois questions juridiques liées à la révision de la Constitution et relatives au mandat des juges de la Cour constitutionnelle, paragraphe 39.

¹⁴ CDL-AD(2019)028, op. cit., paragraphe 54.

¹⁵ CourEDH, *Ovcharenko et Kolos c. Ukraine*, nos [27276/15](#) et [33692/15](#), arrêt du 12 janvier 2023, paragraphe 105.

¹⁶ « 69. Une procédure disciplinaire peut être engagée lorsque les juges ne s'acquittent pas de leurs fonctions de manière efficace et appropriée. Ces procédures devraient être menées par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et donner au juge le droit de contester la décision et la sanction. Les sanctions disciplinaires doivent être proportionnées ».

¹⁷ « 20. Les décisions prises dans le cadre de procédures disciplinaires, de suspension ou de révocation doivent faire l'objet d'un contrôle indépendant. Ce principe peut ne pas s'appliquer aux décisions de la plus haute juridiction et à celles du pouvoir législatif dans les procédures de mise en accusation ou les procédures similaires ».

¹⁸ « 20. Les juges ne peuvent être révoqués que pour des motifs graves de faute ou d'incompétence, conformément à des procédures équitables garantissant l'objectivité et l'impartialité prévues par la constitution ou la loi ».

¹⁹ « 60. (...) b) que l'intervention d'une autorité indépendante, avec des procédures garantissant le plein exercice des droits de la défense, revêt une importance particulière en matière de discipline ».

²⁰ Andorre, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Grèce, Islande, Liechtenstein, Malte, Monaco, Roumanie, Slovaquie, Turquie.

pour les décisions de révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle. Leurs lois précisent que les sanctions disciplinaires ne peuvent être adoptées que par l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle.²¹ Dans certains États membres, la décision de révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle doit être approuvée par une majorité qualifiée des juges de la Cour constitutionnelle.²²

18. Les tendances susmentionnées sont conformes à la position de la Commission de Venise. Dans ses avis sur les procédures disciplinaires à l'encontre des juges en général, la Commission de Venise a souligné le droit du juge d'être entendu et de contredire les accusations portées contre lui²³ aux différents stades de la procédure, y compris lors de la décision de cessation des fonctions.²⁴ En outre, la Commission de Venise a précédemment recommandé que « la décision d'exclusion soit prise au moins à la majorité des deux tiers, voire à l'unanimité des autres juges »²⁵ comme garantie supplémentaire contre les pressions extérieures.

19. La Commission de Venise considère le petit nombre de juges des cours constitutionnelles comme l'aspect le plus sensible des procédures disciplinaires du point de vue du droit à un procès équitable. Les procédures disciplinaires requièrent l'implication de plusieurs juges, depuis ceux qui prennent l'initiative de la révocation d'un juge jusqu'à ceux qui décident de cette initiative, en passant par plusieurs d'entre eux qui conduisent la procédure. En raison des rôles multiples que jouent les juges dans les procédures disciplinaires, il est possible, en particulier dans les cours constitutionnelles composées de sept ou neuf juges, que le même juge ait le rôle d'initiateur de la procédure et/ou le rôle de conducteur de la procédure et, en fin de compte, le rôle de juge-votant. En d'autres termes, il existe un risque de situations potentiellement sensibles qui peuvent remettre en cause l'exigence d'impartialité de l'article 6, paragraphe 1 de la CEDH. D'autre part, des exigences trop strictes pour la récusation des juges constitutionnels qui ont initié/conduit la procédure disciplinaire contre leurs pairs pourraient facilement conduire à l'impossibilité de décider de la responsabilité disciplinaire du juge constitutionnel (qui doit être obligatoirement exclu du vote²⁶) dans le cas où le nombre de juges restants tombe en dessous du quorum requis.

20. La Commission de Venise a traité de la récusation, y compris l'auto-récusation, et de l'exclusion d'un juge de la Cour constitutionnelle dans les affaires « ordinaires » uniquement. La Commission a souligné qu'« il convient en outre de veiller à ce que la Cour constitutionnelle, en tant que garante de la Constitution, continue de fonctionner comme une institution démocratique. L'éventuelle révocation d'un juge ne doit pas résulter en une incapacité de la Cour de statuer. ... dans le cadre d'une juridiction de droit commun ... il y a toujours d'autres juges pour prendre le relais de celui qui s'est retiré. Tel n'est pas le cas s'agissant de la Cour constitutionnelle. Si des règles en matière de récusation des juges étaient jugées nécessaires ... elles devraient s'appliquer spécifiquement à la Cour constitutionnelle et exclure la possibilité de situations de *non liquet* dans l'application du principe essentiel selon lequel la Cour constitutionnelle est garante de la suprématie de la Constitution ».²⁷ Dans de telles situations, la Commission de Venise s'est appuyée sur les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire de 2002, qui prévoient que « la récusation d'un juge n'est pas requise si aucun autre tribunal ne peut être

²¹ Andorre, Arménie, Belgique, Espagne, France, Géorgie, Lettonie, Luxembourg, Roumanie, Slovaquie, Tchéquie, Türkiye, Ukraine. Exigence de la plénière pour les décisions de rejet des cours suprêmes : Estonie, Finlande, Grèce.

²² Allemagne (2/3), Autriche (2/3), Bulgarie (2/3), Espagne (3/4), Türkiye (2/3), Tchéquie (pour la cessation des fonctions, 9 juges sur 15), Ukraine (2/3). Andorre exige un vote unanime de la Cour constitutionnelle.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)032](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie, paragraphe 50 ; Voir également [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « L'Ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphes 93 et 98.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)011](#), Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie, paragraphe 26. Voir également [CDL-AD\(2010\)029](#), Avis conjoint sur la loi modifiant certains actes législatifs de l'Ukraine relatifs à la prévention de l'abus du droit d'appel par la Commission de Venise et la Direction de la Coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, paragraphe 48.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)009](#), Avis sur la loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie, paragraphe 54(2).

²⁶ « [L]e juge de la Cour constitutionnelle concerné par la procédure ne doit pas siéger à la commission qui prend la décision » - voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)009](#), Avis final sur les projets révisés d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, paragraphe 40.

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)006](#), Roumanie - 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, paragraphe 7.

constitué pour traiter l'affaire » (la doctrine de la nécessité²⁸), concluant que « tel est indubitablement le cas lorsqu'il n'existe qu'une seule juridiction constitutionnelle et/ou un nombre restreint de juges, et si la récusation équivaut en fait à un déni de justice ».²⁹

21. Enfin, la Commission de Venise note que plus la Cour constitutionnelle dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer ce qui constitue une infraction disciplinaire grave pouvant entraîner la révocation de ses juges, et plus la sanction est sévère, plus les garanties procédurales doivent être complètes. Inversement, si les motifs de révocation sont clairement et étroitement définis dans la loi (Constitution, lois et règlements), de sorte que les violations peuvent être déterminées objectivement avec peu de discrétion nécessaire, par exemple, à la suite d'une condamnation pénale par un autre tribunal, laissant à la Cour constitutionnelle un pouvoir de révocation essentiellement formel, des garanties procédurales moins complètes peuvent être acceptables. Cependant, même si le rôle de la Cour constitutionnelle est essentiellement formel, il est difficile de voir une justification pour refuser au juge qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire le droit d'être entendu, de contester les motifs de la révocation et de présenter des preuves de son innocence.

b. *Une telle procédure concernant le président de la Cour constitutionnelle doit-elle être assortie de garanties supplémentaires spécifiques par rapport à une procédure concernant un juge de cette juridiction ?*

22. La Commission de Venise a précédemment noté que le président d'une Cour constitutionnelle est généralement *primus inter pares*, agissant en qualité de représentant, de gestionnaire et d'administrateur et n'exerçant aucune fonction juridictionnelle supérieure à celle des autres juges.³⁰

23. L'aperçu comparatif montre que la législation des États membres du Conseil de l'Europe ne prévoit pas de garanties procédurales supplémentaires dans les procédures disciplinaires menées contre les présidents des cours constitutionnelles. Alors que peu d'États membres font une distinction entre les procédures disciplinaires contre le président et les autres juges des cours constitutionnelles, aucune des législations de ces États membres qui réglementent spécifiquement les procédures disciplinaires contre les présidents des cours constitutionnelles n'exige une procédure distincte ou externe dans ces cas. Ces législations réglementent plutôt qui peut engager des procédures disciplinaires et appliquer des sanctions à l'encontre du président de la Cour constitutionnelle.³¹

B. Deuxième question concernant l'examen externe pour contester la révocation du président de la Cour constitutionnelle

24. La deuxième question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante :

²⁸ « Des circonstances extraordinaires peuvent commander qu'on déroge au principe examiné plus haut. La doctrine de la nécessité permet à un juge par ailleurs récusé de connaître d'une affaire et de la juger, faute de quoi une injustice pourrait en résulter. Il peut en être ainsi lorsqu'aucun autre juge, qui ne soit pas lui-même récusé pour des motifs similaires, n'est raisonnablement disponible, lorsqu'un ajournement ou une erreur judiciaire causerait des difficultés extrêmement graves ou lorsqu'un tribunal ne peut être constitué pour être saisi et décider de l'affaire considérée si le juge en question ne siège pas. De tels cas sont évidemment rares et particuliers. Toutefois, ils peuvent advenir de temps à autre dans les tribunaux statuant en dernier ressort qui ont peu de juges et exercent d'importantes fonctions constitutionnelles ou en appel non susceptibles d'être déléguées à d'autres juges

» ONUDC, [Commentaire sur les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire](#), 2007, [paragraphe 100](#).

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)036](#), Albanie - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (Loi sur la réévaluation), paragraphes 20-22.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-STD\(1997\)020](#), La composition des cours constitutionnelles - Science et technique de la démocratie, n° 20 (1997), page 11.

³¹ En Croatie, la procédure visant à déterminer l'incapacité permanente du Président de la Cour constitutionnelle doit être proposée par trois juges de la Cour. En Serbie, le président de la Cour constitutionnelle peut être suspendu de ses fonctions pendant la durée de la procédure visant à déterminer si les conditions de sa révocation sont remplies. La décision de suspension du Président de la Cour est prise sur proposition d'au moins trois juges de la Cour constitutionnelle. En Estonie, seule l'assemblée plénière de la Cour suprême peut engager une procédure disciplinaire à l'encontre du Président de la Cour, et celui-ci ne peut ensuite être relevé de ses fonctions que par le Parlement sur proposition du Président de la République. En Slovaquie, une motion motivée visant à engager une procédure disciplinaire contre le président de la Cour constitutionnelle ne peut être déposée que par au moins 3/5 des membres du Parlement. En Azerbaïdjan, le président et le vice-président de la Cour constitutionnelle ne peuvent être démis de leurs fonctions que de leur propre initiative, et ils restent juges à la Cour. En Slovaquie et en Turquie, la loi stipule que le vice-président de la Cour constitutionnelle appliquera des sanctions disciplinaires à l'encontre du président.

Le droit d'accès au tribunal et le principe d'un tribunal indépendant et impartial doivent-ils être considérés, dans une situation où le président de la Cour constitutionnelle a été démis de ses fonctions, comme exigeant l'accès à une procédure judiciaire en dehors de la Cour constitutionnelle pour contester cette démission ?

25. La Commission de Venise considère que la question est formulée comme une question de *lege ferenda*. Par conséquent, afin d'identifier la norme, la Commission se référera à la pratique comparative dans les États membres du Conseil de l'Europe.

26. L'aperçu comparatif montre une tendance claire parmi les États membres selon laquelle les procédures disciplinaires à l'encontre des juges des Cours constitutionnelles ou des organes équivalents (c'est-à-dire les Cours suprêmes ayant une compétence constitutionnelle) sont menées au sein de ces juridictions.³² Dans la plupart des États membres, ces juridictions ont une compétence exclusive pour mettre fin aux fonctions de leurs juges. Dans quelques États membres, la fin des fonctions des juges est décidée par le Parlement ou le Président de la République à l'issue de procédures disciplinaires menées au sein de la cour constitutionnelle ou à la suite d'une autre décision judiciaire.³³ Dans une minorité d'États membres, le Parlement et/ou le pouvoir exécutif ont le pouvoir de mettre fin aux fonctions des juges de la Cour constitutionnelle/suprême.³⁴ La Commission de Venise a toujours été sceptique quant à l'implication du Parlement dans la cessation des fonctions des juges de la Cour constitutionnelle³⁵ ou dans l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre des juges de la Cour constitutionnelle par le Président de la République ou un ministre.³⁶

27. L'analyse de la législation des États membres du Conseil de l'Europe montre donc qu'il n'y a pas d'exigence commune d'assurer l'accès aux procédures judiciaires en dehors de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne la révocation du président ou des juges de la Cour constitutionnelle. L'opinion prédominante parmi les États membres semble être que le rôle spécial des cours constitutionnelles, particulièrement vulnérables aux pressions politiques, justifie que les procédures disciplinaires conduisant à la révocation de ses juges/présidents soient menées au sein des cours constitutionnelles.

28. Dans ses avis, la Commission de Venise a exprimé une nette préférence pour les cours constitutionnelles ayant un rôle décisif en matière disciplinaire, soit par le pouvoir de décider de sanctions disciplinaires à l'encontre de leurs propres juges³⁷, soit par la compétence de lever leur immunité (fonctionnelle).³⁸ Dans son évaluation des règles constitutionnelles et législatives des cours constitutionnelles, la Commission de Venise n'a pas considéré jusqu'à présent que la position des présidents des cours constitutionnelles était substantiellement différente de celle des autres juges.

29. D'autre part, les conclusions susmentionnées reflètent le dilemme général qui se pose pour les procédures disciplinaires dans les cours suprêmes, parce qu'un appel contre les décisions d'une cour suprême peut porter atteinte à l'autorité de cette cour suprême. Les cours suprêmes devraient-elles être soumises aux décisions prises par d'autres organes judiciaires qui devraient normalement être soumis aux décisions des cours suprêmes ? Ce dilemme est abordé dans les

³² Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, France, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, République de Moldova, Monténégro, Macédoine du Nord, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Türkiye, Ukraine.

³³ Serbie (résiliation par le Parlement), Slovaquie (résiliation par le Président de la République), Slovénie (résiliation par le Parlement sur proposition du Président de la République), Royaume-Uni.

³⁴ Azerbaïdjan, Irlande (résolution commune des deux chambres du Parlement), Slovénie (résiliation par le Parlement sur proposition du Président de la République), Royaume-Uni.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)033](#), Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro, paragraphe 19.

³⁶ Commission de Venise [CDL-AD\(2016\)026](#), Pologne - Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel, paragraphe 23.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)045](#), Avis interimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, paragraphe 28.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)011](#), Arménie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle, paragraphes 36-37; CDL-AD(2019)028, op. cit., paragraphe 33.

principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui stipulent que le principe d'un examen indépendant des décisions prises dans le cadre de procédures disciplinaires, de suspension ou de révocation « peut ne pas s'appliquer aux décisions rendues par une juridiction suprême ou par le pouvoir législatif dans le cadre d'une procédure quasi judiciaire ». ³⁹

30. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle que les garanties particulières nécessaires à l'indépendance des juges constitutionnels concernent l'indépendance à l'égard des autres branches du pouvoir d'État et l'indépendance à l'égard des partis. Le respect de cette exigence s'apprécie notamment par l'existence de garanties suffisantes contre le risque de pressions extérieures. Les cours constitutionnelles doivent également apparaître comme indépendantes. ⁴⁰ Les Cours constitutionnelles sont généralement placées en dehors du système des tribunaux ordinaires, dont elles contrôlent les décisions par le biais d'une plainte constitutionnelle complète ou normative. ⁴¹ Le recours contre les décisions de la Cour constitutionnelle en matière de licenciement devant les juridictions ordinaires conduirait donc à relativiser le rôle spécifique des cours constitutionnelles ce qui signifie que leur autorité vis-à-vis des tribunaux ordinaires pourrait être remise en question.

C. Troisième question concernant la compatibilité d'un examen externe avec le rôle et la fonction spécifiques d'une cour constitutionnelle

31. La troisième question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante :

Dans l'affirmative, un tel examen externe (par une juridiction administrative) serait-il compatible avec le rôle et la fonction spécifiques d'une Cour constitutionnelle ?

32. La Commission de Venise rappelle que les cours constitutionnelles indépendantes jouent un rôle essentiel en tant que gardiennes des valeurs constitutionnelles ⁴² en limitant « les transgressions du législateur et des autres pouvoirs de l'État » ⁴³ et en mettant « en pratique la démocratie, l'État de droit et la protection des droits de l'homme ». ⁴⁴ « Même le Parlement doit respecter la suprématie de la Constitution et il peut être contrôlé par d'autres organes, en particulier par la Cour constitutionnelle. La justice constitutionnelle est un élément clé de l'équilibre des pouvoirs dans une démocratie constitutionnelle. Son importance est encore plus grande lorsque la coalition au pouvoir peut s'appuyer sur une large majorité et est en mesure de nommer dans pratiquement toutes les institutions de l'État des fonctionnaires favorables à ses opinions politiques ». ⁴⁵

33. Dans ces conditions, toute solution permettant aux juridictions ordinaires, y compris administratives, de contrôler les décisions des Cours constitutionnelles sur la responsabilité disciplinaire de leurs juges mettrait en danger la structure constitutionnelle de l'État (qui dispose d'un pouvoir judiciaire constitutionnel institutionnalisé et séparé) elle-même.

34. Comme indiqué au paragraphe 9 ci-dessus, les Cours constitutionnelles doivent être protégées de toute tentative d'influence politique et le pouvoir de décider de sanctions disciplinaires à l'encontre des juges de la Cour constitutionnelle appartient à la Cour constitutionnelle elle-même. Un contrôle externe des décisions des Cours constitutionnelles

³⁹ [Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance de la magistrature](#), 6 septembre 1985, paragraphe 20.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)001](#), Rapport révisé sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 221.

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)012](#), Géorgie - Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle concernant les effets des décisions de la Cour constitutionnelle sur les jugements définitifs en matière civile et administrative, paragraphes 25 et 30-33 ; [CDL-AD\(2010\)039rev](#), Étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, paragraphe 77.

⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)038](#), Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à l'arrêt n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, paragraphe 19.

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)011](#), op. cit., paragraphes 89-90.

⁴⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)044](#), Avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine, paragraphe 25.

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)014](#), Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges et sur les modifications de la Constitution proposés par l'Assemblée constitutionnelle de l'Ukraine, paragraphe 76.

semble donc incompatible avec leur rôle et leur fonction spécifiques. L'aperçu comparatif confirme que dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, la législation ne prévoit pas de recours à d'autres juridictions à cet égard.

35. L'aperçu comparatif montre également que dans certains États membres où les Cours suprêmes ont une compétence constitutionnelle, le pouvoir de révoquer les juges de la Cour suprême est confié à des juridictions spéciales ou à d'autres juridictions de même niveau.⁴⁶ En Suède, le pouvoir de mettre fin aux fonctions des juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême (qui ont une compétence constitutionnelle) est confié aux autres juridictions suprêmes respectives. Ainsi, les décisions de révocation des juges de la Cour suprême sont prises au même niveau juridictionnel, mais par un organe juridictionnel différent. Le contrôle juridictionnel par un organe juridictionnel de même niveau et présentant des garanties équivalentes d'indépendance et d'impartialité ne pose pas de problème.

36. Que la procédure disciplinaire soit menée exclusivement au sein de la Cour constitutionnelle (dans les pays dotés d'un pouvoir judiciaire constitutionnel institutionnalisé) ou, dans les pays dépourvus de cour constitutionnelle distincte, au sein des cours suprêmes dotées d'une compétence constitutionnelle ou par un organe judiciaire externe, la Commission de Venise met en garde contre une approche trop formelle ou institutionnelle de la question. La question devrait être de savoir si, dans le contexte spécifique d'un État membre, il existe des raisons pertinentes de penser que la Cour constitutionnelle ne sera pas suffisamment indépendante et impartiale. Par exemple, la Commission de Venise s'est inquiétée de l'octroi aux présidents des tribunaux de pouvoirs qui les placent dans une position hiérarchiquement supérieure à celle des autres juges du tribunal.⁴⁷ Une telle position élevée du président peut, dans certaines circonstances, soulever des préoccupations objectives quant au fait que les autres juges ne sont pas suffisamment indépendants et impartiaux.

37. En ce qui concerne les procédures disciplinaires, la Commission de Venise a souligné le principe du « juge naturel », qui implique que les procédures disciplinaires doivent être menées par une juridiction disciplinaire clairement définie dans la loi (Constitution, lois et règlements) et qui exclut les conseils de discipline *ad hoc*.⁴⁸

IV. Conclusion

38. La Commission de Venise a été invitée par la Cour européenne des droits de l'homme à soumettre un mémoire *amicus curiae* dans l'affaire Shevchuk c. Ukraine sur les questions suivantes :

1. Dans le cas où la procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge de la Cour constitutionnelle est limitée à une procédure au sein de la Cour constitutionnelle elle-même, quelles garanties procédurales cette procédure doit-elle contenir, eu égard aux normes du Conseil de l'Europe et à la législation et à la pratique des États membres ? Une telle procédure concernant le Président de la Cour constitutionnelle doit-elle être assortie de garanties supplémentaires spécifiques par rapport à celle concernant un juge de cette juridiction ?

2. Le droit d'accès au tribunal et le principe d'un tribunal indépendant et impartial doivent-ils être considérés, dans une situation où le président de la Cour constitutionnelle a été démis de ses fonctions, comme exigeant l'accès à une procédure judiciaire en dehors de la Cour constitutionnelle pour contester cette démission ?

⁴⁶ Par exemple, le Danemark, la Norvège et la Suède.

⁴⁷ Voir notamment Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi bulgare relative au système judiciaire, paragraphe 113.

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)038](#), Avis sur les projets de loi sur les tribunaux et sur les droits et les obligations des juges et sur le conseil des juges du Monténégro, paragraphe 69.

3. Dans l'affirmative, un tel examen externe (c'est-à-dire par une juridiction administrative) serait-il compatible avec le rôle et la fonction spécifiques d'une Cour constitutionnelle ?

39. La Commission de Venise, au regard des normes du Conseil de l'Europe et de la législation et de la pratique des États membres, est parvenue aux conclusions suivantes :

- En ce qui concerne la première question, la Commission de Venise estime que les garanties procédurales les plus importantes sont le droit d'être entendu, de contester les motifs de la révocation, d'avoir accès aux dossiers utilisés dans le cadre de la procédure engagée à son encontre et de présenter des preuves de son innocence. Les garanties procédurales supplémentaires impliquent que les sanctions disciplinaires soient adoptées par l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle et que la décision de révoquer un juge de la Cour constitutionnelle soit approuvée à la majorité qualifiée. Aucune garantie procédurale supplémentaire spécifique, par rapport à celles concernant un juge de la Cour constitutionnelle ou d'un organe équivalent, n'est prévue ou nécessaire dans les procédures disciplinaires concernant les présidents de ces juridictions, bien que certaines caractéristiques spécifiques puissent être applicables (qui initie la procédure, qui est responsable de l'exécution des décisions, par exemple).
- En ce qui concerne la deuxième question, la Commission de Venise estime qu'il n'existe pas de norme européenne commune exigeant l'accès aux procédures judiciaires en dehors de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne la révocation du président ou des juges de la Cour constitutionnelle. Le rôle spécial des cours constitutionnelles, particulièrement vulnérables aux pressions politiques, justifie que les procédures disciplinaires conduisant à la révocation de ses juges, y compris le président, soient menées au sein des cours constitutionnelles.
- En ce qui concerne la troisième question, la Commission de Venise constate que la plupart des États membres du Conseil de l'Europe laissent à la Cour constitutionnelle le soin de mener des procédures disciplinaires à l'encontre de ses juges. Il existe quelques exceptions dans certains États membres qui n'ont pas de cours constitutionnelles distinctes et où les cours suprêmes ont une compétence constitutionnelle, où les décisions de révocation des juges de la cour suprême sont prises par un organe judiciaire au même niveau et avec des garanties équivalentes d'indépendance et d'impartialité.

40. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour européenne des droits de l'homme pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.