

siècles. Il est donc tout à fait légitime de réfléchir à un « retour en arrière » renouvelé, non pas sous la forme d'une intégration, mais plutôt d'une coopération régionale.

La problématique de notre sujet résidait à identifier les solutions pour intégrer une communauté internationale ou régionale quand les Balkans connurent d'eux-mêmes, et par leur propre volonté, une désintégration rapide après les conflits des années 1990. Les défis demeurent nombreux entre les luttes ethniques internes, l'influence de plus en plus grandissante de la Russie, et la méfiance envers l'Union européenne. Concernant ce dernier point, nous avons fait part des sondages effectués auprès de la population. Ceux-ci démontrent que l'engouement n'est point au rendez-vous. En revanche, les eurosceptiques ne sont pas majoritaires non plus.

Ainsi, faudra-t-il probablement faire appel au peuple par voie référendaire, lorsque l'heure sera venue et que les critères d'adhésion seront respectés dans leur intégralité par les gouvernements des pays candidats. En effet, le référendum représente l'élection la plus démocratique qu'il soit et qui serait très certainement perçue comme une solution forte des pouvoirs en place de ne rien décider sans l'avis populaire. Il semble en tous les cas la meilleure réponse à l'illégitimité ressentie par les Balkans dans son ensemble vis-à-vis de l'Union européenne. Il n'y aurait pas plus porteur d'espoir, en termes de démocratie, que de laisser s'exprimer la volonté générale.

Nina VUCKOVIC

*Étudiante en Master2 Management
des institutions et des affaires publiques,
HEIP (Hautes Études Internationales
et Politiques)*

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE SÉLECTION DES JUGES CONSTITUTIONNELS EN UKRAINE, AU MILIEU DE DIFFICULTÉS POLITIQUES INTERNES ET DES AVIS DE LA COMMISSION DE VENISE

I – L'importance de la sélection des juges constitutionnels pour la poursuite du parcours européen de l'Ukraine

Parmi les sept étapes initiales demandées par la Commission européenne dans le cadre du processus d'attribution du statut de pays candidat à l'Ukraine, il y a – c'est d'ailleurs l'étape énumérée en premier – celle relative au processus de sélection des juges constitutionnels, afin d'assurer la transparence et la vérification de leurs qualités professionnelles et morales⁵⁷.

En particulier, l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne du 17 juin 2022 indique que la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CCU) « a toujours un besoin urgent de réforme conformément aux recommandations de la Commission de Venise. L'introduction d'une procédure de sélection crédible et transparente pour la nomination des juges à la CCU est au cœur de cette réforme »⁵⁸.

À la fin du document, la Commission, en recommandant au Conseil d'accorder à l'Ukraine le statut de pays candidat, en a précisé les conditions essentielles, c'est-à-dire que cette attribution doit avoir lieu « sous réserve que les mesures suivantes soient prises : promulguer et mettre en œuvre une législation sur une procédure de sélection des juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, y compris un processus de présélection basé sur l'évaluation de leur intégrité et de leurs compétences professionnelles,

⁵⁷ Voir V. Movchan, « Ukraine: Preparation for the EU Accession Process », SCEEUS Report series on Ukrainian domestic affairs, n° 6, 25 April 2023, <https://www.ui.se/globalassets/ui.se->

[eng/publications/sceeus/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process.pdf](https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeus/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process.pdf).

⁵⁸ Ukraine Opinion and Annex.pdf (europa.eu), p. 5.

conformément aux recommandations de la Commission de Venise [...] ».

La nécessité de réformer la procédure de sélection des juges constitutionnels, afin d'éliminer la corruption et des nominations trop politisées, s'est manifestée de manière particulièrement aiguë dans les années qui ont suivi la « révolution de la dignité » de 2014 (suite à l'Euromaïdan, précédant de quelques mois)⁵⁹, lorsque l'ordre politique et constitutionnel ukrainien a entamé une nouvelle phase de démocratisation (y compris la purge d'un certain nombre de postes dont les nominations avaient été faites par le Président prorusse Ianoukovitch), accompagnée du soutien des institutions européennes et des avis de la Commission de Venise.

En 2014, l'Ukraine a signé un accord d'association avec l'Union européenne (qui n'est entré en vigueur dans son intégralité qu'au 1^{er} septembre 2017), qui prévoyait des conditions d'adaptation aux normes européennes en matière d'État de droit et d'indépendance du pouvoir judiciaire⁶⁰, alors que la question de l'intégrité des juges était considérée comme cruciale par les « donateurs » internationaux, dont l'Union européenne elle-même, mais aussi le Fonds monétaire international, qui ont joué un rôle important dans la réalisation de certaines réformes, conditionnant l'attribution des fonds à la mise en place, sinon à la mise en œuvre effective, de mécanismes de lutte contre la corruption, d'intégrité et d'indépendance de la justice⁶¹.

Dans le cadre de ces réformes, qui seront considérées comme un point de comparaison pour la sélection des juges constitutionnels (mais qui, en même temps, ont été une pomme de la discorde, puisqu'elles ont reçu une évaluation – largement négative – par la Cour constitutionnelle⁶²), des organes « filtres » à composante internationale ont été mis en place, qui ont donné des résultats positifs dans certains cas.

Ainsi, les deux réformes post-Euromaïdan les plus importantes, qui ont eu un impact sur le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, sont les réformes anticorruption et judiciaire, initiées par le Président Porochenko et continuées par le Président Zelensky, toutes les deux caractérisées par des procédures très complexes et détaillées pour la sélection et la vérification des juges et des autres agents publics.

L'importance de ces réformes, en général, pour la voie de démocratisation et d'intégration européenne du pays, mais spécifiquement pour le sort de la justice constitutionnelle, réside dans le fait que la Cour constitutionnelle a rendu des décisions controversées qui ont mis en évidence son rôle « conservateur », bien que sa composition entre 2016 et 2018 ait été presque entièrement renouvelée.

L'opposition de la Cour s'est déroulée sous la bannière d'une conception assez rigide du principe de séparation des pouvoirs – dans la défense de l'autonomie des juges, notamment des juges

⁵⁹ Yu. Yakymenko et al., *Ukraine: 30 Years on the European Path*, The Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after Olexander Razumkov, Kyiv, «Zapovit» Publishing House, 2021, 215 s.

⁶⁰ R. Petrov, « The Impact of the EU-Ukraine Association Agreement on Constitutional Reform and Judicial Activism in Ukraine », *Review of Central and East European Law*, Vol. 43(2), 2018.

⁶¹ Les réformes anticorruption et judiciaires ont été jugées nécessaires pour obtenir des financements : voir le *State-Building Contract for Ukraine*, le principal instrument utilisé par l'UE, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-04/C_2022_2494_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1923809.PDF.

Tous les documents d'aide financière sont présents à la page :

https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en.

⁶² Sur le complexe parcours des réformes anticorruption et judiciaires et sur l'implication de la Cour constitutionnelle dans la période post-Euromaïdan, voir A. Nekoliak, « Shaming' the Court: Ukraine's Constitutional Court and the Politics of Constitutional Law in the Post-Euromaidan Era », *Review of Central and East European Law*, Vol. 47, 2022.

constitutionnels – et de la souveraineté nationale (dans le rejet des composantes internationales des organes de sélection des juges), et a mis en évidence l'existence de résistances au sein de la magistrature à la voie réformatrice du Président et de la majorité parlementaire.

II – Le rôle de la Cour constitutionnelle ukrainienne dans l'évolution constitutionnelle postsoviétique et le risque de manque d'intégrité et de professionnalisme des juges

Depuis sa création, la Cour constitutionnelle ukrainienne a été au centre de la controverse politique pour certaines décisions controversées⁶³. Cela s'est produit en particulier dans la période qui a suivi la révolution « orange » de 2004 et l'Euromaïdan de 2013-2014 lorsque, en raison des difficultés à poursuivre le processus de « vetting » des juges constitutionnels nommés par le Président prorusse Ianoukovitch (le remplacement des juges nommés par le Parlement avait eu lieu par une décision spécifique de la Verkhovna Rada), outre la présence de conflits d'intérêts et de soupçons de corruption de certains juges, la Cour a adopté des décisions qui risquaient de mettre en péril la voie pro-européenne du pays.

Un important moment de friction concernait un arrêt de 2020 qui invalidait des points importants de la législation anticorruption adoptée précisément pour s'adapter aux demandes européennes⁶⁴. Le rejet aurait été provoqué par le fait que

plusieurs juges constitutionnels, dont le président de la Cour, auraient pu se heurter à la nouvelle procédure d'appréciation et de sanction des conditions anticorruption⁶⁵. Cependant, la réaction des autorités, et en particulier du Président Zelensky, a entraîné une nouvelle dégradation des mécanismes de l'État de droit puisque deux juges de la Cour, dont le président, ont été révoqués par des actes présidentiels, en violation de la législation en vigueur⁶⁶. Zelensky a même tenté de faire passer un projet de loi qui aurait entraîné la destitution de tous les juges constitutionnels⁶⁷.

La décision a donc marqué un moment de crise particulière pour les institutions puisque la réaction du Président Zelensky risquait à son tour de compromettre le principe de séparation des pouvoirs en l'absence d'un mécanisme formel de purge des juges constitutionnels. Ce qui s'est passé a démontré à la fois la fragilité de certaines institutions et la nécessité de réformer d'urgence le système de sélection des juges constitutionnels. Dans le même temps, on a souligné la nécessité de ne pas rompre avec les exigences formelles de l'État de droit pour ne pas compromettre davantage le difficile équilibre des pouvoirs. À partir de ce moment-là, le début d'un long processus de démocratisation de la Cour, et de transparence dans la sélection de ses juges, qui s'est avéré être l'un des plus difficiles à mener en raison de certaines résistances internes.

Ces épisodes montrent la difficulté de procéder au renouvellement de la composition d'une juridiction

⁶³ Voir Yu.Yakymenko et al., *Ukraine: 30 Years on the European Path*, op. cit., p. 193.

⁶⁴ Sur ce point, voir : M. Minakov, W. Pomeranz, « Constitutional Crisis in Ukraine: Looking for Solutions », Kennan Cable, n° 65, 2021 ; O. Marusiak, « Ukraine », 2020 *Global Review of Constitutional Law*.

⁶⁵ Il s'agit de la décision n° 13-r/2020 du 27 octobre 2020, rendue sur requête de 49 députés, dont 47 appartenaient au groupe parlementaire prorusse et eurosceptique « Plate-forme d'opposition pour la vie », dans laquelle la Cour a déclaré inconstitutionnelle certaines dispositions de la loi

anticorruption (concernant les pouvoirs de l'Agence nationale de prévention de la corruption de vérifier les déclarations fiscales des agents publics) et les dispositions du Code pénal qui sanctionnaient à la fois la présentation de fausses déclarations et le défaut de déclaration par des agents publics. Voir O. Marusiak, « Ukraine », 2020 *Global Review of Constitutional Law*.

⁶⁶ Voir O. Marusiak, « Ukraine », 2021 *Global Review of Constitutional Law*, p. 362-366.

⁶⁷ Voir : COE.Letter.Corruption.103120.pdf (moneylaundering.com).

constitutionnelle soumise à des pressions politiques lors d'un changement de régime, c'est-à-dire de répondre au « court's packing » par un « court's vetting », même si dans le cas de l'Ukraine les différentes phases qui se sont succédé au cours des 32 dernières années ne peuvent pas être correctement attribuées à différents changements de régime. Au moins jusqu'au déclenchement de la guerre, en 2022, il y avait une dialectique difficile à résoudre entre les forces conservatrices « pro-russes » et les forces progressistes « pro-occidentales ».

Ces événements révèlent encore plus la nécessité de prêter attention aux règles qui régissent la composition de l'instance suprême de justice constitutionnelle, compte tenu en même temps de la difficulté politique de procéder au remplacement des juges compromis par le régime passé, ou en tout état de cause cas déficients en termes d'intégrité morale, et à la modification relative de la législation ou de la constitution.

III – Le difficile chemin vers la dépolitisation du processus de sélection des juges après la « révolution de la dignité »

Ainsi, ces dernières années, les procédures de sélection et de remplacement des juges de la Cour constitutionnelle, et la nécessité d'assurer l'indépendance réelle de cet organe ont été au centre de véritables batailles institutionnelles qui ont démontré l'importance de cet outil de protection de la légitimité constitutionnelle pour une démocratisation réelle et durable du pays. Un premier tournant important s'est produit dans la période qui a suivi la « révolution de la dignité », lorsque, après avoir restauré la version de la Constitution telle qu'amendée en 2004 (en l'absence d'un consensus politique sur l'adoption d'un texte constitutionnel entièrement nouveau), on a procédé à une modification importante du texte

constitutionnel en matière de pouvoir judiciaire, y compris de la Cour constitutionnelle et de la procédure de sélection des juges constitutionnels.

À cet égard, il faut rappeler que la version originale de la Constitution se limitait à établir que les 18 juges de la Cour constitutionnelle étaient choisis, à nombre égal, par le Président, la Verkhovna Rada et le Congrès des juges pour un mandat non renouvelable de 9 ans. On a également établi que les citoyens ukrainiens âgés d'au moins 40 ans, ayant une formation juridique universitaire et une expérience professionnelle d'au moins 10 ans, ayant résidé dans le pays pendant les 20 dernières années et maîtrisant la langue officielle, pouvaient devenir juges.

Avec la loi de révision constitutionnelle du 2 juin 2016, n° 1401-VII, la procédure de nomination et de révocation des juges constitutionnels a été modifiée ainsi que les conditions de candidature à cette fonction. En particulier, conformément à l'article 148 de la Constitution, les 18 juges de la Cour constitutionnelle sont nommés comme auparavant, par les mêmes autorités. Toutefois, une précision importante est apportée : la sélection des candidats au poste de juge constitutionnel s'effectue « sur concours dans les formes prescrites par la loi ».

Les conditions de nomination ont été rendues plus complexes, car les candidats, en plus d'être des citoyens ukrainiens maîtrisant la langue officielle, doivent avoir atteint l'âge de 40 ans à la date de nomination, avoir une formation universitaire en droit et une expérience professionnelle dans le domaine du droit depuis au moins 15 ans (contre 10 auparavant). Ils doivent également être dotés de hautes qualités morales et être des juristes d'une compétence reconnue.

Les incompatibilités sont établies directement dans le texte constitutionnel : les juges ne peuvent appartenir à des partis politiques, à des syndicats, participer à aucune activité politique, détenir un

mandat représentatif, exercer d'autres fonctions rémunérées, exercer d'autres types de travail rémunéré, à l'exception des activités académiques, d'enseignement et de création.

On précise également que les juges sont nommés à compter de la date du serment, prêté lors d'une session extraordinaire de la Cour. Les dispositions sur l'immunité des juges (art. 149) et les cas et procédures de cessation anticipée des fonctions (art. 149¹) sont insérés directement dans le texte constitutionnel : la révocation est décidée par les juges eux-mêmes, à la majorité d'au moins deux tiers de la composition de la Cour constitutionnelle (soit au moins 12 juges).

L'aspect le plus difficile à régler dans le cadre de la procédure de nomination « sur concours selon les procédures établies par la loi » concerne les modalités de présélection des juges par les trois institutions appelées à en nommer chacune un tiers, à savoir le Président, la Verkhovna Rada et le Congrès des juges. Et c'est précisément sur cet aspect qu'il y a eu des difficultés à s'adapter aux recommandations exprimées dans différents avis par la Commission de Venise, dont le respect est considéré par la Commission européenne comme essentiel pour s'aligner aux normes européennes en prévision du début des négociations d'adhésion, suite à l'octroi formel du statut de candidat en juin 2022.

En réalité, la discussion entre les autorités ukrainiennes et la Commission de Venise sur la procédure de nomination des juges constitutionnels remonte au moins à 2015, lorsque la Commission s'est prononcée sur le projet de révision constitutionnelle en

matière judiciaire élaboré par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015, qui serait ensuite définitivement adopté en 2016⁶⁸.

À cette occasion, la Commission avait suggéré d'introduire l'élection des juges par la Verkhovna Rada à la majorité qualifiée, une recommandation qui n'a pas été suivie (et ne peut pas l'être encore aujourd'hui – bien que la Commission de Venise continue de le réitérer dans ses récents avis – puisque l'état de guerre étant en vigueur, la Constitution ne peut pas être modifiée⁶⁹).

La formulation ensuite insérée dans la révision constitutionnelle de 2016 sur la sélection est plutôt générique, renvoyant à la loi pour plus de détails. Lors de l'évaluation du projet de la nouvelle loi sur la Cour constitutionnelle, en décembre 2016⁷⁰, la Commission de Venise avait critiqué l'absence de règles claires sur la composition et le fonctionnement des comités de sélection, créés séparément par les trois autorités appelées à nommer les juges proquota, notant que si le principe général de la sélection sur concours était envisagé (principe qui demeure aujourd'hui et qui repose sur le fait qu'une sorte d'appel public à candidatures est ouvert), les procédures de nomination prévues n'auraient pas garanti le plus haut niveau de qualification morale et professionnelle des candidats.

En ce qui concerne la justice constitutionnelle, la réforme de la Constitution a été suivie d'une nouvelle loi sur la Cour constitutionnelle du 13 juillet 2017, n° 2136-VIII (remplaçant la loi du 16 octobre 1996). Mais même celle-ci n'a pas précisé les modalités de présélection

⁶⁸ Commission de Venise, *Avis sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire approuvés par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015, adopté par la Commission de Venise lors de sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015)*, CDL-AD (2015) 027-f.

⁶⁹ C'est la Constitution elle-même qui précise, relativement aux résolutions et aux lois adoptées par

la Verkhovna Rada, que la majorité requise est celle des composantes, à moins que la même Constitution n'établisse des majorités différentes (art. 91).

⁷⁰ Commission de Venise, *Ukraine – Avis relatif au projet de loi sur la Cour constitutionnelle, adopté par la Commission de Venise à sa 109^e session plénière (Venise, 9-10 décembre 2016)*, CDL-AD (2016) 034-f.

des juges constitutionnels. La situation s'est accélérée suite à la décision de la Cour constitutionnelle n° 13p/2020 du 27 octobre 2020 relative à la vérification de la constitutionnalité de la loi « Sur la prévention de la corruption » et du Code pénal, qui a poussé les autorités ukrainiennes à demander à la Commission de Venise comment procéder dans le processus d'adaptation aux normes anticorruption.

Dans son avis CDL-AD (2020) 039⁷¹ la Commission a exhorté l'Ukraine à réglementer en particulier deux aspects liés au comportement des juges constitutionnels : une procédure spécifique de récusation ou d'autorécusation en cas de conflit d'intérêts et une nouvelle procédure de sélection des juges. La Commission a ouvertement recommandé qu'un groupe d'experts à composante internationale soit inclus dans le processus de sélection, rappelant à la fois les expériences ukrainiennes en matière de vérification de l'intégrité des juges ordinaires et des composantes du Conseil supérieur de la justice en cours (commission d'éthique et comité de compétition pour rétablir la Haute Commission de qualification des juges, les deux à composition mixte nationale et internationale) et les meilleures expériences internationales (sélection des juges des Cours de Luxembourg et de Strasbourg), tout en soulignant que pour les juges constitutionnels, contrairement aux juges ordinaires, l'exigence particulière de haute moralité doit être explicitement prévue et appliquée.

Par la suite, compte tenu des sollicitations des institutions européennes pour autoriser la candidature à l'entrée dans l'Union, la Verkhovna Rada s'est engagée dans un processus de réforme législative à partir d'un projet présenté au Parlement le 12 août 2022 (projet n° 7662)

qui, acceptant les suggestions exprimées par la Commission de Venise dans son avis de décembre 2020, institue un comité unique d'experts pour la présélection, composé d'experts internationaux pour une période transitoire. Autour de la composition de ce comité (Groupe consultatif d'experts ou GCE), et des modalités de décision en cas de blocage, une longue discussion s'est engagée entre les institutions européennes et les autorités politiques ukrainiennes.

IV – Le contraste entre le législateur ukrainien et la Commission de Venise, notamment sur le nombre et le rôle des experts internationaux au sein du Groupe consultatif d'experts

La difficulté de trouver la solution optimale – ou plutôt la plus conforme aux indications de la Commission de Venise – est mise en évidence par le nombre d'avis (urgents ou définitifs) et d'autres interventions de la Commission concernant les différentes versions des textes législatifs proposés ou adoptés par la Verkhovna Rada. L'examen précis de toute cette documentation est impossible, précisément en raison de la longueur, du détail et du nombre d'interventions (parfois proches les unes des autres), mais c'est utile au moins de les énumérer, avant de s'attarder sur les versions les plus significatives du point de vue de la difficulté d'arriver à un texte partagé.

– projet de loi n° 7662 « Sur la modification de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant l'amélioration de la procédure de sélection des candidats aux postes de juges à la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur une base compétitive » ;

– avis urgent de la Commission de Venise sur le projet n° 7662 (23 novembre 2022) ;

⁷¹ Commission de Venise, *Ukraine – 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 125^e session plénière en ligne, CDL-AD (2020) 039-f.

– avis définitif sur le projet n° 7662 (16-17 décembre 2022) ;

– la Verkhovna Rada a adopté la loi le 13 décembre 2022 avant la publication de l'avis définitif (le texte de la loi diffère peu du projet initial, en ne tenant pas compte de toutes les recommandations de la Commission de Venise) ;

– lettre au Président de la Verkhovna Rada du Président de la Commission de Venise du 25 janvier 2023, accompagnée d'une analyse de la conformité de la loi du 13 décembre avec l'avis de la Commission de Venise des 16-17 décembre 2022 ;

– nouveau projet de modification d'une série de lois, présenté à la Verkhovna Rada le 19 avril 2023 (projet n° 9225) sur lequel l'évaluation de la Commission de Venise est demandée ;

– sans attendre l'évaluation, le projet est retiré et remplacé par un nouveau projet le 25 mai (n° 9322) ;

– avis de la Commission de Venise sur ce dernier projet (10 juin 2023).

Le projet de loi n° 7662 « Sur la modification de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant l'amélioration de la procédure de sélection des candidats aux postes de juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur une base compétitive » prévoit une procédure très complexe de présélection des candidats juges dont la structure restera plus ou moins la même dans les versions ultérieures.

Le projet a été approuvé en première lecture le 6 septembre 2022 et le 10 octobre, le Président de la Verkhovna Rada a demandé une évaluation à la Commission de Venise, qui, tant dans l'avis urgent de novembre 2022 que dans l'avis définitif du mois de décembre suivant, a évalué favorablement certains aspects (comme l'introduction d'experts internationaux), tout en exhortant à suivre pleinement ses recommandations précédentes et en suggérant, afin d'éviter les situations de blocage décisionnel ou le risque de parvenir à des accords non transparents, d'inclure un septième

élément dans le quota d'experts internationaux. Cependant, on va se concentrer d'abord sur l'examen de la loi du 13 décembre 2022 (qui, comme mentionné plus haut, correspond presque entièrement au projet n° 7662) et on va examiner ensuite les conclusions critiques de la Commission.

La nouveauté la plus pertinente de la loi est l'introduction, selon les recommandations de la Commission de Venise depuis 2020, d'un comité d'évaluation pour filtrer les candidats au poste de juge constitutionnel (phase de présélection), évaluant les qualités morales et la compétence juridique des candidats. En conséquence, on a apporté des modifications à la fois au Règlement de la Rada et à la loi « Sur la Cour constitutionnelle ». S'agissant de cette dernière loi, un nouveau chapitre 2¹ a été inséré : « De la procédure de sélection des candidats aux fonctions de juge à la Cour constitutionnelle » (articles 10¹-10¹¹), qui précise toutes les étapes de la complexe procédure de sélection compétitive, en la distinguant en différentes étapes.

La première phase est celle de l'appel public à candidatures, qui est publié par les trois pouvoirs constitutionnels appelés à sélectionner les juges par quota. La procédure commence donc par l'annonce du concours sur les sites Internet officiels du Président, de la Verkhovna Rada et du Conseil des juges, au moins 90 jours avant l'expiration du mandat des juges à remplacer ou après avoir atteint l'âge limite pour rester en fonction, ou dans les 20 jours de la date de la vacance du poste en cas de démission ou autre fin anticipée pour les motifs indiqués par la Constitution (art. 10⁵).

Les candidatures sont présentées aux trois organes de sélection qui procèdent à une première évaluation formelle de l'existence des conditions requises par la Constitution. En plus de ceux-ci, deux contrôles spéciaux doivent être effectués sur la base de la loi de lustration (« Sur la

purification du pouvoir ») et de la loi « Sur la prévention de la corruption ». Suite à ce premier filtrage, les candidatures sont transmises au nouveau comité d'évaluation pour les vérifications ultérieures.

La plus grande partie du chapitre est consacrée à la formation et au fonctionnement de cet organe, à savoir le Groupe consultatif d'experts. Il s'agit d'un organe institué en vue « d'assister les autorités chargées de la nomination des juges de la Cour constitutionnelle dans l'appréciation des qualités morales et du niveau de compétence dans le domaine du droit des candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle » (art. 10², point 1).

Le Groupe est composé de 6 membres nommés pour trois ans (la même personne ne peut être nommée pour plus de deux mandats consécutifs), qui doivent répondre à une série de conditions plus contraignantes que celles requises pour se porter candidat au poste de juge constitutionnel (âge d'au moins 45 ans au lieu de 40 ans, ancienneté professionnelle dans le domaine du droit d'au moins 20 ans au lieu de 15 ans). Le critère de neutralité politique est également requis (art. 10² point 4).

Trois membres sont nommés respectivement par le Président, la Rada et le Congrès des juges et les trois autres, après la phase transitoire de 6 ans, au cours de laquelle ils doivent être des experts nommés par des organisations internationales, seront sélectionnés respectivement par l'Académie nationale des sciences juridiques, par le Congrès des représentants des établissements d'enseignement supérieur et des académies juridiques, par le Congrès des représentants des associations de la société civile qui ont mené des activités dans le domaine de la réforme constitutionnelle et/de l'État de droit et/ou de la protection des droits de l'homme et/ou la prévention et la lutte contre la

corruption au cours des 5 dernières années (art. 10² point 6).

De nombreuses précisions sont fournies concernant la sélection des 6 membres par les instances de nomination compétentes, les causes de démission anticipée des membres du CGE, les modalités d'autorécusation et de récusation. Le GCE peut commencer à fonctionner si au moins 4 membres ont été nommés. Les décisions sont adoptées avec au moins 4 voix. Le GCE doit adopter une méthodologie d'évaluation des qualités morales et du niveau de compétence dans le domaine du droit des candidats aux postes de juge constitutionnel, tenant compte des meilleures normes et pratiques internationales (notamment celles relatives à la sélection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, art. 10² point 25).

Le GCE doit effectuer ses contrôles dans un délai de 4 mois et auditionner les candidats. La loi prévoit que les deux conditions sont évaluées séparément, c'est-à-dire qu'en premier lieu, on évalue les qualités morales et puis la compétence juridique. En ce qui concerne les qualités morales, elles sont satisfaites si le candidat « est intègre, s'il n'existe aucun doute raisonnable sur la légitimité des sources d'origine de ses biens, sur la correspondance du niveau de vie du candidat ou des membres de sa famille avec les revenus déclarés et sur la correspondance du mode de vie du candidat avec son statut ».

En ce qui concerne l'exigence du « niveau reconnu de compétence dans le domaine du droit », celle-ci est considérée comme satisfaite si le candidat « a les connaissances nécessaires pour exercer les fonctions de juge à la Cour constitutionnelle » (art. 10⁸ point 3).

L'évaluation des qualités morales peut conduire à l'attribution de l'évaluation de « conforme » au candidat ayant obtenu au moins 4 voix en faveur par le GCE, « non

conforme » à celui ayant obtenu 3 voix ou moins. Si le candidat a obtenu un nombre pair de suffrages, un second entretien doit être effectué.

Si même après le second entretien le nombre de voix reste pair, alors le résultat sera « non conforme » (art. 10⁸ point 4). Seuls les candidats ayant reçu l'évaluation de « conforme » pour les qualités morales seront évalués pour le respect du critère du niveau de compétence dans le domaine du droit. S'il y a moins de deux candidats répondant aux hautes exigences morales pour chaque poste vacant, les trois instances de nomination annoncent un nouvel appel à candidatures.

Suite à l'évaluation du niveau de compétence juridique, le GCE peut adopter trois appréciations différentes (art. 10⁸ point 6) : « plus conforme », « conforme », « non conforme ». Dans le premier cas, le candidat a obtenu au moins 5 votes en sa faveur, dans le deuxième au moins 4 votes et dans le troisième cas, 3 ou moins de votes. En cas d'égalité, un deuxième entretien a lieu, mais si les voix restent égales, le candidat est considéré comme « non conforme » (ce qui est rapporté dans le procès-verbal).

La liste des candidats avec les évaluations est transmise aux trois comités de sélection internes des trois instances de nomination, qui procèdent à des entretiens. Dans le cas du Président, il peut procéder directement à la nomination du candidat par son propre décret ; si dans les 30 jours, il ne nomme personne, un nouvel appel à sélection sera publié (art. 10⁹). Dans le cas de sélection par la *Verkhovna Rada* (art. 10¹⁰), la procédure est plus complexe et renvoie à la modification du règlement intérieur, impliquant que les candidats jugés « non conformes » par le GCE en termes de compétence professionnelle puissent également être choisis.

Pour la sélection par le Congrès des juges (art. 10¹¹), si les candidats considérés comme « plus conformes » et « conformes »

n'ont pas reçu la majorité des votes des délégués du Congrès, le vote pourra également porter sur les candidats jugés « non conformes », au regard du critère du niveau reconnu de compétence dans le domaine du droit. Si même après ce vote (qui, on en déduit, pourrait conduire à la sélection d'un candidat jugé « non conforme » par le GCE du point de vue de la préparation dans le domaine juridique) aucun candidat n'a obtenu la majorité des voix des délégués sélectionnés du Congrès des juges, un nouvel avis de sélection doit être annoncé immédiatement.

Enfin, dans les dispositions transitoires et finales, la loi du 13 décembre 2022 prévoit que, pendant les six années suivant l'entrée en vigueur de la loi elle-même, le GCE sera composé d'un membre désigné par le Président, d'un par la *Verkhovna Rada*, d'un par le Conseil des juges, d'un nommé par le Cabinet des ministres sur proposition de la Commission de Venise, deux nommés par le Cabinet des ministres sur proposition d'organisations étrangères et internationales qui ont fourni une assistance technique internationale à l'Ukraine en vertu des traités internationaux dans le cadre de la réforme constitutionnelle ou de l'État de droit, de la protection des droits de l'homme ou de la prévention et de la lutte contre la corruption au cours des 5 dernières années. Les organisations internationales peuvent également désigner des membres suppléants.

Tout en acceptant certaines des indications de la Commission de Venise, comme on l'a déjà dit, divers aspects de la loi ont reçu une évaluation négative par la Commission (tant dans l'avis urgent que dans l'avis final). Parmi les critiques, on peut citer notamment : la longueur et la lourdeur excessives des procédures ; le fait que les qualités morales et la compétence juridique des candidats juges ne sont pas clairement définies (la plupart des indications de la loi sont de nature technique et procédurale, renvoyant à des

règles ultérieures adoptées par les organes de sélection).

À cet égard, la Commission estime qu'il est nécessaire de se référer aux « meilleures pratiques internationales », par exemple, les conditions requises pour la sélection des juges de la Cour EDH. Le fait que les trois mêmes organes constitutionnels appelés à la sélection finale des juges sélectionnent également trois membres du GCE, bien qu'ayant soulevé les perplexités de la Commission, a été justifié par les "circonstances actuelles" (en fait, sur de nombreux points, la Commission admet l'allègement de certaines exigences procédurales compte tenu des conditions « particulières » du pays).

L'un des points les plus critiqués de la loi concerne les modalités de vote au sein du GCE, tant en référence aux cas de blocage, c'est-à-dire en cas d'égalité des voix sur un candidat, qu'en référence à l'évaluation séparée des deux qualités, morale et professionnelle, puisque le projet de loi permet même à un candidat jugé inapte en termes de compétence juridique d'être ensuite sélectionné par les organes constitutionnels.

En ce qui concerne les situations de blocage décisionnel, afin d'éviter les cas où le GCE ne serait pas en mesure de sélectionner au moins trois candidats pour chaque poste (nombre porté à deux dans le texte final de la loi), on propose comme mécanisme antiblocage de prévoir que, jusqu'à ce qu'ils fassent partie du Groupe des experts internationaux, leur nombre soit augmenté d'une unité, portant le nombre total des membres à 7.

En ce qui concerne le contenu des décisions du GCE, elles doivent avant tout être contestables et on doit avoir une évaluation cohérente des qualités morales et de la compétence professionnelle. Chaque nom doit être transmis aux instances de nomination, accompagné de l'appréciation des qualités de chaque candidat (« non conforme », « conforme », « plus conforme ») et cette information doit

être rendue publique. De plus, les candidats jugés « non conformes » ne devraient pas pouvoir être choisis par les instances de nomination.

Comme on peut le voir, certaines recommandations de la Commission de Venise n'ont pas été respectées. Comme le souligne la lettre de la Présidente Claire Bazy Malaurie du 25 janvier 2023, accompagnée d'une analyse de la conformité de la loi votée le 13 décembre avec l'avis du 16-17 décembre 2022, parmi celles-ci, par exemple, la proposition d'élire des juges de la part revenant à la *Verkhovna Rada* à la majorité qualifiée ou la simplification de la procédure de sélection des membres du GCE par le Parlement et la diffusion plus large de l'information sur l'ouverture des vacances.

Cependant, deux aspects en particulier sont considérés comme essentiels pour assurer la poursuite de la participation de la Commission de Venise au processus de sélection des membres du GCE, à savoir : veiller à ce que le GCE fournisse aux organes de nomination les noms des candidats examinés, accompagnés d'un rapport d'évaluation à la fois des qualités morales, de l'intégrité et de la compétence professionnelle de chaque candidat (« plus conforme », « conforme », « non conforme »), données à rendre publiques, et de veiller à ce que les candidats jugés inaptes soient exclus de toute considération ultérieure ; prévoir dans la loi une solution pour les cas où le CGE ne peut pas prendre de décision.

La Commission insiste notamment pour recommander que, tant que le CGE est composé d'experts internationaux, leur nombre soit porté à 7 et que le septième membre fasse partie de la composante internationale. Enfin, considérant que la loi adoptée en décembre, tout en suivant bon nombre des recommandations contenues dans les avis de la Commission, n'a néanmoins pas ajusté deux aspects importants concernant les pouvoirs du CGE et sa composition, la Commission de Venise

refuse de procéder à la nomination d'un membre du CGE, le cas échéant.

En ce qui concerne le mécanisme anti-impasse, cependant, la Commission de Venise est quelque peu ambiguë dans ce document. Même si, au final, on suggère la solution du septième membre du CGE à ajouter au quota de membres retenus par les organisations internationales, dans le corps de l'analyse, on permet aussi une deuxième option, à savoir celle déjà testée pour le Conseil d'éthique qui consiste dans le fait qu'en cas d'égalité des voix, le vote du groupe de 2 membres désignés par les organisations internationales prévaut. Et c'est précisément cette dernière solution – qui maintient le nombre de 6 membres du CGE – qui a été retenue dans le projet présenté au Parlement le 19 avril 2023 (projet n° 9225) et pour lequel l'évaluation de la Commission de Venise a été demandée.

Dans ce projet, on précise que la *Verkhova Rada* vote séparément uniquement pour les candidats ayant obtenu l'évaluation de « conforme » par le CGE par rapport au critère du niveau reconnu de compétence dans le domaine du droit. Si à la suite du vote aucun candidat jugé « conforme » n'a obtenu la majorité des voix du nombre constitutionnel de députés de la *Verkhovna Rada*, un nouveau concours est annoncé. D'autres changements à noter sont le fait que le quorum du CGE pour pouvoir décider passe de 4 à 5 membres. Comme auparavant, seuls les candidats qui reçoivent la mention « conforme » au regard du critère des qualités morales sont également soumis au respect du critère de compétence juridique. Dans ce second cas, un candidat qui obtient au moins 5 votes favorables du CGE est défini comme « conforme ».

La distinction entre le « plus conforme » et « conforme » disparaît donc, tandis que

le « non conforme » est celui qui a reçu 4 votes ou moins (auparavant, leur nombre était de 3). La possibilité pour la *Rada* de voter également sur des candidats jugés « non conformes », du point de vue du critère de la compétence juridique, disparaît. Les dispositions transitoires et finales incluent le mécanisme antiblocage pour les cas où le nombre de voix au sein du CGE est égal, qui ne s'applique cependant qu'à la période transitoire, c'est-à-dire celle où il y a trois experts internationaux.

Avant même de recevoir l'évaluation de la Commission, le projet avait déjà été retiré et remplacé le 25 mai 2023 par un autre (n° 9322)⁷², pour lequel le président de la *Rada* a rapidement demandé l'évaluation de la Commission de Venise, rendue publique lors de sa session plénière du 9 - 10 juin 2023.

Les innovations les plus substantielles de ce nouveau projet concernent la nomination de membres suppléants du CGE (afin d'accélérer la procédure), la suppression de la possibilité pour les instances de sélection de choisir les candidats considérés par le CGE comme inaptes du point de vue des qualités professionnelles, la possibilité (mais non l'obligation) pour le CGE d'évaluer à la fois le critère des qualités morales et celui du niveau professionnel. En général, les qualités morales sont établies en premier lieu, et les deux options sont « conformes » ou « non conformes ». S'agissant de l'appréciation du niveau de compétence dans le domaine juridique, le CGE ne peut émettre que deux appréciations, « conforme » ou « non conforme ». Pour ce dernier critère, la décision d'évaluation doit être motivée.

Par la suite, le CGE établit un classement des candidats jugés « conformes » au regard des deux critères de haute moralité et de capacité juridique reconnue et

⁷² Voir : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF \(2023\) 025](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF (2023) 025).

dresse une liste de tous les candidats évalués à partir de ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages (6 voix) au plus petit (0 voix). Cette différenciation est difficile à comprendre. La motivation des décisions de non-conformité n'est pas publiée sauf si le candidat qui a reçu cette évaluation en fait la demande. La liste dans son intégralité est transmise aux instances compétentes qui auditionnent les candidats (même les « non conformes » ?). La Rada et le Congrès des juges peuvent se prononcer dans l'ordre sur les candidats qui ont obtenu 6 voix, puis sur ceux qui ont obtenu une voix de moins. Si aucun de ceux-ci n'est sélectionné, on recommence avec un nouvel appel à candidatures.

Enfin, au cours de la période transitoire, le CGE adopte des décisions avec au moins 4 voix de ses membres, dont au moins 2 nommés par des organisations internationales ou par la Commission européenne pour la démocratie par le droit. Si, en raison de la parité des voix, le CGE ne peut pas prendre de décision, un second vote est organisé. Si dans ce cas le résultat ne change pas, alors le vote des 3 membres du CGE, dont au moins 2 nommés par des organisations internationales ou par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, sont décisif.

Dans l'avis publié le 10 juin 2023, la Commission de Venise se concentre surtout sur la question du septième membre international du CGE, estimant qu'il s'agirait d'une solution optimale. Cependant, la solution retenue pour le Conseil d'éthique (vote décisif des membres internationaux) pourrait même être acceptable, si les autorités ukrainiennes y insistent. Le fait qu'un seuil très élevé (au moins 5 voix) ait été fixé pour considérer un candidat comme « apte » est également critiqué.

Il semble que les éléments les plus importants aient été finalement pris en considération : le projet de loi prévoit explicitement que les candidats « inaptes »

sont définitivement exclus après l'évaluation de leur intégrité et de leur compétence. Le modèle de vote prévu par les dispositions transitoires au sein du CGE, c'est-à-dire qu'en cas d'égalité des voix, le vote exprimé par les composantes internationales est décisif, a été considéré par la Commission comme acceptable. La partie relative à la désignation des membres suppléants du CGE a été à son tour jugée valable, pour pallier les problèmes de récusation ou d'autorécusation des membres et il est bien apprécié que ces suppléants puissent suivre les réunions afin qu'en cas de prise de fonction il n'y ait aucune interruption du travail.

Cependant, il est à craindre que le projet ajoute une étape finale à la procédure de sélection, dans laquelle tous les candidats jugés aptes sur les deux qualités sont placés sur une liste de classement en fonction du nombre de votes reçus. On estime que l'ordre de classement ne devrait pas avoir d'effet contraignant. La Commission recommande de supprimer cette partie du projet. Par ailleurs, en ce qui concerne les trois membres internationaux du CGE, la Commission rappelle que ceux-ci peuvent également être des Ukrainiens, y compris des représentants d'organisations de la société civile. En conclusion, la Commission rappelle qu'il est important de veiller à ce que les postes de juge constitutionnel ne restent pas longtemps vacants et recommande de préciser que les noms des membres du CGE qui ont voté en faveur de chaque candidat soient publiés et que les décisions du CGE ne puissent faire l'objet d'un recours que pour des motifs de forme.

En bref, la Commission de Venise est d'avis que les recommandations fondamentales formulées dans l'avis de décembre 2022 et dans le suivi de janvier ont été suivies dans le projet du 25 mai 2023. Dès que le projet aura été définitivement approuvé – cependant « avec les modifications et les clarifications

recommandées » –, la Commission procédera à la présentation des candidats pour le poste de membre et de suppléant du CGE.

La résistance à se conformer totalement aux indications de la Commission de Venise, notamment celles relatives à l'attribution d'une valeur contraignante à la sélection opérée par le CGE et à augmenter le nombre de membres internationaux pour éviter les situations d'impasse, semble dépendre de la limitation de souveraineté que cela pourrait entraîner. Ce type de réactions a déjà été exprimé à propos du Conseil d'éthique de la magistrature, tant par le Conseil supérieur de la justice que par certains juges constitutionnels.

Sur ce point, la Commission de Venise, dans l'évaluation jointe à la lettre du 25 janvier 2023, a déclaré qu'il s'agissait d'une critique qui pouvait être surmontée puisque tous les documents de nomination et les recours sont décidés par les autorités ukrainiennes. De plus, il revient aux autorités ukrainiennes elles-mêmes (c'est-à-dire par la loi) d'établir souverainement que, pendant une période transitoire, cet organe sera composé de manières mixtes. Il faut également rappeler que des cours constitutionnelles étrangères ont également des composantes internationales. Enfin, comme on le voit dans l'avis du 10 juin 2023, la Commission admet explicitement que les membres internationaux peuvent être de nationalité ukrainienne.

V – Les bénéfices et les limites du conditionnement international et les aléas de l'avenir de la candidature européenne de l'Ukraine

Ce qui s'est passé en Ukraine au cours de la période 2014-2022 est symptomatique d'une série de difficultés rencontrées dans les efforts de démocratisation dans l'espace ex-soviétique, révélant en même temps l'importance des acteurs (et des financements) internationaux. Outre le conditionnement spécifique dans l'octroi de prêts, ce rôle s'avère crucial, tant en termes d'assistance technique (par exemple, par la Commission de Venise) que de composition de certaines instances (présence de membres internationaux, dont le vote est parfois contraignant).

Cependant, on ne peut pas ignorer à quel point l'influence internationale peut parfois produire des distorsions et des tensions dans les processus législatifs, exacerber les conflits politiques et conduire au risque d'une paralysie *de facto* de l'organe de justice constitutionnelle (comme cela s'est produit, par exemple, en Albanie, où le *vetting* des juges a paralysé la Cour constitutionnelle pendant environ trois ans⁷³).

Après l'affrontement entre la Cour ukrainienne et le Président ces dernières années, la situation est actuellement calme, mais récemment, certains juges ont démissionné et le terme d'autres est sur le point d'expirer. Cela rend la situation particulièrement urgente et délicate, étant donné le fait que d'importantes réformes constitutionnelles sont attendues à la fin de la guerre (comme promis par le Président dans le message à la Verkhovna Rada de décembre 2022) et, dans un avenir proche, de décisions d'une importance politique particulière, y compris sur la réforme de la justice.

⁷³ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La réforme du système judiciaire en Albanie en vue d'éradiquer la corruption, un modèle pour les autres pays de l'Est ?

Lettre de l'Est, n° 25, 2021 : https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre_de_lest_25.pdf.

L'affaire des juges constitutionnels ukrainiens impose quelques réflexions sur les difficultés de mise en œuvre des recettes de la conditionnalité européenne dans des contextes où, malgré la perspective d'un rapprochement vers l'UE, il y a des fragilités en raison de la faiblesse de la culture et de la pratique de l'État de droit. La concentration naturelle des pouvoirs dans les mains du Président et de ses plus proches collaborateurs, du fait des aléas de la guerre, fragilise encore plus le processus de réforme des organes de garantie, que le pays continue à mener malgré les difficultés du moment.

La difficulté de transformer les règles de nomination des juges constitutionnels et celles de vérification des autres nominations judiciaires, également à la lumière de ce qui s'est passé en Pologne et en Hongrie après l'entrée dans l'Union, répond aux problèmes typiques des cas de vérification ou de purge post-autoritaire. Ce sont des expériences qui se sont répétées à plusieurs reprises en Europe centrale et orientale et dans l'ancien espace soviétique depuis la fin du régime communiste et la conquête de l'indépendance de l'État, prenant parfois les traits du « système des dépouilles » (spoils system), comme cela s'est produit en Ukraine avec l'alternance des différents Présidents.

Le fait que la Commission européenne donne la priorité à la réforme des procédures de nomination des juges à la Cour constitutionnelle semble répondre à deux besoins principaux. Le premier est de souligner la pertinence de cette instance pour la stabilisation démocratique d'un pays qui a traversé diverses transitions politiques au cours des 32 dernières années. L'autre raison est précisément liée aux différentes crises constitutionnelles – avec l'implication de la Cour – qui se sont produites notamment à certaines périodes, en 2004, 2010, 2019-2021.

Cependant, ce sont des questions qui devraient peut-être être examinées plus à

la racine. Tout d'abord, il faut souligner le risque d'attribuer à la Cour constitutionnelle la compétence d'intervenir dans le processus de révision constitutionnelle (il en va de même pour d'autres pays de la région). Deuxièmement, le comportement obstructionniste de la Cour dans les décisions qui ont suscité des critiques internes et internationales n'est pas seulement dû à une compromission politique de ses juges, mais peut-être que les raisons sont plus complexes.

La décision de 2010, bien qu'objectivement inopportune, du fait qu'elle est intervenue six ans après l'adoption de la réforme constitutionnelle, a cependant reposé sur certaines erreurs de procédure parlementaire. Les juges qui ont approuvé la décision d'octobre 2020 n'avaient pas tous été nommés par Ianoukovitch et, de plus, la Cour a appelé à une formulation de la loi plus respectueuse des droits de la défense des fonctionnaires accusés de corruption.

Un autre élément à souligner est le danger d'indulgence que les institutions européennes pourraient démontrer à l'égard du pays et qui risque de favoriser un système de nominations par le haut, et de gestion centralisée entre les mains des acteurs politiques (surtout le Président) des contre-pouvoirs, y compris des juges et des procureurs ainsi que des collectivités locales.

Les exigences du « constitutionnalisme de guerre » pourraient confirmer un système de nomination politiquement orienté qui ne respecte pas l'impartialité exigée par les institutions européennes et la Commission de Venise. Ces dernières ont d'ailleurs montré, elles aussi, des signes de faiblesse.

Il n'en demeure pas moins que la procédure envisagée pour la présélection, puis pour la nomination des juges constitutionnels apparaît extrêmement complexe, ce qui pourrait entraîner des phénomènes d'impasse, l'impossibilité de

procéder aux nominations dans les délais et la paralysie conséquente de la Cour. Par ailleurs, alors que la loi accorde à la procédure de présélection des juges une place très importante, en la décrivant de manière très détaillée, pour des questions plus substantielles (comme le contenu de la notion d'« intégrité morale », l'appréciation des compétences professionnelles, etc.), est fait un renvoi aux règlements internes des trois organes de nomination, avec tous les risques de manque de coordination et d'uniformité déjà constatés par la Commission de Venise.

Le dernier projet (approuvé pour la Rada le 10 juin 2023) remédie, peut-être définitivement, aux principales critiques de la Commission de Venise, permettant ainsi de débloquer l'un des points jugés les plus importants dans l'alignement aux standards du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne. L'insistance sur l'établissement formel d'une procédure de sélection des juges constitutionnels s'explique par le constat de ce qu'il s'est passé en Hongrie et en Pologne, deux pays dans lesquels la dérive illibérale a commencé précisément avec « l'occupation » de la juridiction constitutionnelle, en en faisant « un bastion de la préservation du populisme ».

Certaines actions passées de la Cour constitutionnelle ukrainienne constituent, de ce point de vue, un avertissement inquiétant. Cependant, ce long processus de formulation et reformulation des règles de sélection des juges constitutionnels montre que le chemin de l'adaptation de l'Ukraine aux normes européennes reste difficile.

Les institutions européennes, déjà dans la phase de mise en œuvre des accords d'association, ont imaginé des règles nouvelles et particulièrement complexes pour les nouveaux candidats, avec la forte présence d'acteurs internationaux. Cela rappelle les règles appliquées dans d'autres scénarios d'après-guerre comme celui de la Bosnie et du Kosovo, confirmant

l'existence d'analogies importantes dans la conditionnalité imposée aux Balkans occidentaux et aux républiques de l'ancienne Union soviétique affectées par la guerre ou les mouvements sécessionnistes.

L'amélioration continue des conditions d'adhésion, notamment à cause de l'expérience problématique de certaines admissions hâtives à l'Union, risque cependant de produire des cadres réglementaires et institutionnels extrêmement lourds pour la mise en œuvre desquels les ressources internes semblent manquer.

Au regard de la situation, l'arrêt de l'hypothèque internationale pourrait s'avérer difficile à court terme et provoquer des phénomènes de décrochage dans le processus de renouvellement des institutions fondamentales de garantie de la démocratie et de l'État de droit. Cette attitude évidente de méfiance à l'égard des institutions politiques et de garantie des pays candidats se heurte à la rhétorique de l'inclusion. Un problème de cohérence qui va sûrement avoir un impact sur le processus de négociation dans son ensemble.

Angela DI GREGORIO

Professeure à l'Université de Milan
