



Strasbourg, le 25 septembre 2026

CDL-PI(2026)015

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

UKRAINE

AVIS CONJOINT URGENT

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

**SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI
« SUR LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LE STATUT DES JUGES »
ET DE CERTAINES AUTRES LOIS CONCERNANT LES
PROCÉDURES DE SÉLECTION DES MEMBRES DE LA HAUTE
COMMISSION DE QUALIFICATION DES JUGES ET DU HAUT
CONSEIL DE LA JUSTICE**

**Rendu le 25 septembre 2026
en vertu de l'article 14a du Règlement intérieur révisé
de la Commission de Venise**

sur la base des observations de

**M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Philip DIMITROV (expert, ancien membre)
M. Gerhard REISSNER (expert, DGI)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	4
A.	Justification et contenu du projet de loi	4
III.	Analyse du projet de loi	5
A.	Participation internationale aux instances de sélection et de vérification.....	5
1.	Souveraineté de l'État.....	8
2.	Le caractère exceptionnel et temporaire de la participation internationale	8
3.	Conclusion concernant le maintien de la présence internationale et la souveraineté nationale	10
B.	Processus législatif	10
C.	Constitution de la deuxième composition de la Commission de sélection	11
1.	Condition de nationalité ukrainienne dans le cadre du quota international.....	12
2.	La désignation subsidiaire	14
3.	La nomination des membres de la Commission de sélection	16
4.	Statut des membres de la Commission de sélection.....	17
5.	Prise de décision au sein de la Commission de sélection	18
6.	Mandat, délais et continuité de la HQCJ	21
7.	La procédure de sélection de la HQCJ	23
8.	Gestion de l'information et autonomie administrative	26
D.	La sélection des membres du HCJ	27
E.	Champ d'application temporel du projet d'amendements.....	32
IV.	Conclusion	33

I. Introduction

1. Par lettre du 10 juillet 2026, M. Taras Kachka, alors vice-Premier ministre de l'Ukraine chargé de l'intégration européenne et euroatlantique, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi « portant modification de la loi “sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges” et de certaines autres lois concernant les procédures de sélection des membres de la Haute Commission de qualification des juges et du Haut Conseil de la justice » (« le projet de loi », dans le document [CDL-REF\(2026\)035](#)).

2. Le 23 juillet 2026, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé l'élaboration de l'avis selon la procédure d'urgence, conformément à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission. La Commission a décidé d'élaborer le présent avis urgent conjointement avec la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe (DGI).

3. M. António Henriques Gaspar, M. Martin Kuijer, M. Jørgen Steen Sørensen et M. Philip Dimitrov ont agi en qualité de rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Gerhard Reissner a agi en qualité de rapporteur au nom de la DGI.

4. Les 27 et 28 août 2026, les rapporteurs, assistés de M. Taras Pshuk et de M. Mamuka Longurashvili du Secrétariat de la Commission de Venise, ont tenu des réunions en ligne avec l'actuel vice-Premier ministre chargé de l'intégration européenne et euroatlantique, le ministre de la Justice, des membres de la commission de la politique juridique de la Verkhovna Rada issus de la majorité et de l'opposition, le directeur général du Bureau gouvernemental chargé de la coordination de l'intégration européenne et euroatlantique au sein du Secrétariat du Cabinet des ministres, des représentants du Conseil des juges, du Haut Conseil de la justice (« HCJ »), de la Haute Commission de qualification des juges (« HQCJ »), de la Cour suprême, du Conseil d'éthique et de l'Ordre national des avocats. Ils ont également rencontré des organisations de la société civile, ainsi que des représentants de la Commission européenne et de la délégation de l'Union européenne en Ukraine. La Commission de Venise et la DGI remercient les autorités ukrainiennes pour l'excellente organisation des réunions en ligne. Plusieurs commentaires écrits ont été soumis avant et après les réunions en ligne. La Commission et la DGI remercient les interlocuteurs pour leurs contributions.

5. Le présent avis conjoint urgent a été élaboré sur la base de la traduction en anglais du projet de loi, de la note explicative et du tableau comparatif, fournis par les autorités ([CDL-REF\(2026\)035](#)). Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis conjoint urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des réunions en ligne tenues les 27 et 28 août 2026, ainsi que des documents écrits fournis par plusieurs interlocuteurs. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration des avis d'urgence ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis conjoint urgent a été transmis aux autorités ukrainiennes le 18 septembre 2026 pour commentaires ; ceux-ci ont été reçus le 24 septembre 2026 et contiennent les observations du ministère de la Justice et de la Commission de la politique juridique de la Verkhovna Rada. L'avis conjoint urgent a ensuite été rendu le 25 septembre 2026, conformément à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. Il sera soumis à la Commission pour approbation lors de sa 148e session plénière (9-10 octobre 2026).

II. Contexte

A. Justification et contenu du projet de loi

7. Dans son rapport de 2025 sur l'Ukraine, la Commission européenne a noté que le mandat de la Commission de sélection pour le poste de membre de la HJCJ (« la Commission de sélection »), qui comprenait des experts internationaux, avait expiré en juin 2025 et que, bien que le mandat de l'actuelle HJCJ s'étende jusqu'en 2027, la loi en vigueur exigerait la formation d'une nouvelle Commission de sélection composée de représentants d'organismes nationaux non réformés¹. La Commission européenne a recommandé que « [a]fin de garantir la pérennité de la réforme judiciaire et l'intégrité de la HJCJ réformée, la constitution d'une telle commission de sélection soit abandonnée et que, à la place, la participation significative d'experts indépendants désignés au niveau international à la sélection des membres de la HJCJ soit étendue. Parallèlement, l'Ukraine devrait lancer la réforme des organismes nationaux impliqués dans la sélection des membres de la HJCJ ». La Commission européenne a en outre exprimé sa profonde préoccupation face à la « résistance croissante à la participation d'experts désignés au niveau international aux processus de sélection ou de vérification des antécédents, y compris une requête constitutionnelle en instance et une initiative législative remettant en cause l'ensemble des processus internationalisés »².

8. La demande d'avis en question fait référence aux engagements pris par les autorités ukrainiennes dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne visant à étendre cette participation : le groupe thématique 1 « Fondamentaux » prévoit que la Commission de sélection soit prolongée sans délai et que sa composition soit complétée par des experts désignés au niveau international. La déclaration commune du 11 décembre 2025 du vice-Premier ministre et du commissaire chargé de l'élargissement confirme cet engagement : parmi les mesures auxquelles l'Ukraine doit accorder la priorité au cours de l'année à venir, la participation d'experts internationaux à la Commission de sélection doit être prolongée, les modalités devant être définies en étroite coopération avec la Commission européenne³. La note explicative fait référence aux points 6.1 et 6.2 du plan d'action dans le domaine de l'État de droit, identifiés par l'Ukraine et l'Union européenne comme des priorités pour 2026, qui prévoient que les modalités de la participation d'experts internationaux soient déterminées et que le projet de loi correspondant soit élaboré ; ainsi qu'à l'étape 3.16 du plan de la Facilité pour l'Ukraine, tel que modifié le 30 juillet 2026, qui exige l'entrée en vigueur d'ici fin 2026, et non pas simplement l'élaboration, d'une législation élargissant cette participation⁴.

9. Le renouvellement de la HJCJ doit être effectué prochainement, car les mandats de 15 de ses 16 membres expirent en juin 2027. En vertu de la partie 9 de l'article 95 de la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » (« la loi sur le pouvoir judiciaire »), telle que modifiée par le projet de loi, le HJCJ doit annoncer la sélection des membres de la HJCJ au plus tard trois mois avant cette date, c'est-à-dire avant le 1er mars 2027. La sélection doit être menée par une deuxième composition de la Commission de sélection, dont la constitution doit débiter dans les dix jours suivant l'entrée en vigueur du projet de loi.

¹ En vertu de la partie 3 de l'article 95¹ de la loi sur le pouvoir judiciaire, les membres de la Commission de sélection sont nommés par le Haut Conseil de la justice parmi les personnes proposées par le Conseil des juges d'Ukraine (trois membres), le Conseil des procureurs d'Ukraine, le Conseil du barreau d'Ukraine et l'Académie nationale des sciences juridiques d'Ukraine (un membre chacun).

² Commission européenne, [Rapport sur l'Ukraine 2025](#), SWD(2025) 759 final, 4 novembre 2025, chapitre 23. Une [requête constitutionnelle](#) a été déposée par 56 députés ukrainiens le 20 décembre 2024 et est en instance.

³ [Déclaration commune de la commissaire Marta Kos et du vice-Premier ministre ukrainien Taras Kachka](#), Lviv, 11 décembre 2025, point 7.

⁴ [Plan de soutien à l'Ukraine](#), étape 3.16, tel que modifié par [la décision d'exécution \(UE\) 2026/1923 du Conseil du 30 juillet 2026 modifiant la décision d'exécution \(UE\) 2024/1447 relative à l'approbation de l'évaluation du plan de soutien à l'Ukraine](#).

10. Lors des réunions en ligne, les autorités ont informé la délégation de la Commission qu'elles prévoyaient d'adopter le projet de loi d'ici la fin de l'année 2026.

11. Le projet de loi comprend deux sections. La section I modifie la loi sur le pouvoir judiciaire : elle révisé l'article 95, qui régit la sélection des membres de la HQCJ, adapte les compétences de la Commission de sélection énumérées à l'article 95¹, et insère les nouveaux points 50¹ et 50² dans la section XII, « Dispositions finales et transitoires ». Le nouveau point 50¹ prévoit la constitution, pour un mandat de deux ans, d'une deuxième composition de la Commission de sélection, dont les membres sont proposés par le Conseil des juges d'Ukraine et par des organisations internationales et étrangères ; le nouveau point 50² met fin à la procédure de sélection en cours des membres de la Commission de sélection annoncée par le HCJ le 22 juillet 2025 en vertu de la loi actuelle. La section II contient les dispositions finales et transitoires du projet de loi : elle prévoit l'entrée en vigueur le jour suivant la publication et modifie la loi « relative au Haut Conseil de la justice » (« la loi sur le HCJ ») ainsi que la loi « relative au règlement intérieur de la Verkhovna Rada ». Les dispositions du projet de loi sont examinées en détail ci-après.

12. Le présent avis conjoint d'urgence porte sur le projet de loi tel qu'il figure dans le document [CDL-REF\(2026\)035](#). Compte tenu de l'urgence de la demande, l'avis se concentre sur les aspects les plus importants du projet de loi. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

III. Analyse du projet de loi

13. La participation internationale aux instances nationales de sélection et de vérification des magistrats a soulevé des questions de souveraineté nationale, qui ont été abordées par le passé mais continuent d'être soulevées en Ukraine. Il convient de rappeler (voir également le paragraphe 7 ci-dessus) que, le 20 décembre 2024, un groupe de parlementaires a contesté devant la Cour constitutionnelle d'Ukraine les actes législatifs ukrainiens régissant la procédure de constitution d'instances impliquant des citoyens étrangers et des représentants d'organisations internationales⁵. Il n'appartient ni à la Commission ni à la DGI de déterminer si les actes législatifs ukrainiens relatifs à la participation d'experts désignés à l'échelle internationale au sein des instances de sélection et de vérification sont conformes à la Constitution de l'Ukraine.

14. Quant au projet de loi, il a été élaboré par le Bureau gouvernemental chargé de la coordination de l'intégration européenne et euroatlantique, en collaboration avec le ministère de la Justice, et transmis à la commission de la politique juridique de la Verkhovna Rada (voir les détails au paragraphe 26 ci-dessous). Lors des réunions en ligne, un représentant de l'opposition parlementaire a fait valoir que la participation internationale au sein de la Commission de sélection devait désormais prendre fin, car son renouvellement s'écarterait des recommandations antérieures de la Commission de Venise quant au caractère temporaire de cette participation. Les représentants de la société civile ont soutenu la participation internationale au sein de la deuxième composition de la Commission de sélection, car les résultats pour lesquels celle-ci avait été créée n'ont pas encore été atteints. La Commission de Venise et la DGI aborderont ces questions d'emblée.

A. Participation internationale aux instances de sélection et de vérification

15. La participation d'experts internationaux aux organes de sélection et de vérification en Ukraine repose sur trois considérations, systématiquement reprises dans les avis de la Commission de Venise depuis 2015. La première est la confiance du public. Les réformes

⁵ Voir <https://ccu.gov.ua/en/novina/constitutional-petition-56-peoples-deputies-ukraine-was-lodged-constitutional-court-ukraine>

entreprises depuis 2014 visaient à remédier à « la corruption et à l'incompétence au sein du pouvoir judiciaire, qui résultent de l'influence politique exercée sur la nomination des juges au cours de la période précédente »⁶, et, comme l'ont souligné les interlocuteurs de la Commission en 2017, « seule une implication internationale garantirait la confiance des citoyens dans l'impartialité du processus »⁷. Le deuxième aspect porte sur l'intégrité des organes de la gouvernance judiciaire. Un conseil judiciaire « ne peut remplir ses fonctions si l'intégrité de ses membres n'est pas garantie »⁸ ; l'idée selon laquelle « les nominations sont trop souvent motivées par des considérations politiques » était largement répandue⁹ ; et une composition mixte, nationale et internationale, « renforce la confiance du public et peut contribuer à surmonter d'éventuels problèmes de corporatisme »¹⁰. Le troisième critère est l'indépendance vis-à-vis des pressions nationales. Les membres nommés par des partenaires internationaux, « libres de tout intérêt national et non impliqués dans des conflits nationaux », sont censés être plus indépendants des pouvoirs législatif et exécutif ainsi que de toute autorité au sein du pouvoir judiciaire¹¹, et rassurer l'opinion publique quant à leur impartialité et à leur « insensibilité aux pressions »¹².

16. Pour ces motifs, la Commission de Venise a recommandé en 2017 que les organisations internationales et les bailleurs de fonds se voient attribuer « temporairement » « un rôle crucial » dans la sélection des juges de la Haute Cour anticorruption¹³ ; en 2019 et 2020, elle s'est félicitée de la composition mixte de l'instance chargée de sélectionner les membres de la Haute Cour anticorruption ; et en 2021, elle a considéré la composante internationale du Conseil d'éthique comme « une garantie nécessaire pour une mesure aussi exceptionnelle en Ukraine »¹⁴. La Commission a toujours considéré la participation internationale comme exceptionnelle et transitoire, destinée à durer « jusqu'à ce que les résultats escomptés soient atteints »¹⁵ c'est-à-dire lorsque les réformes prévues par les instances nationales désignées auront été mises en œuvre.

17. La participation internationale aux procédures de sélection et de nomination n'est pas une nouveauté en Ukraine : elle a été introduite en 2015 au sein des institutions de lutte contre la corruption, étendue au pouvoir judiciaire en 2018 et aux organes de gouvernance judiciaire en 2021, et caractérise désormais plus d'une douzaine d'instances de sélection, tant au sein du secteur judiciaire qu'en dehors de celui-ci¹⁶.

⁶ [CDL-AD\(2015\)027](#), Ukraine – Avis sur les projets d'amendements à la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire, approuvés par la Commission constitutionnelle le 4 septembre 2015, paragraphe 36.

⁷ [CDL-AD\(2017\)020](#), Ukraine – Avis relatif au projet de loi sur les juridictions anticorruption et au projet de loi portant révision de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'institution d'une spécialisation obligatoire des juges chargés des infractions de corruption et des infractions connexes), paragraphes 49-51.

⁸ [CDL-AD\(2021\)018](#), Ukraine – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction Générale des droits de l'Homme et de l'État de droit (DGI) sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), paragraphes 14-16.

⁹ [CDL-AD\(2020\)039](#), Ukraine – Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, paragraphe 75, cité dans [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine – 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 11 ; voir également [CDL-AD\(2020\)039](#), paragraphes 77 et 102.

¹⁰ [CDL-AD\(2019\)027](#), Ukraine – Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire, paragraphe 22 ; [CDL-AD\(2020\)022](#), Ukraine – Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la loi "sur le statut des juges" et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), paragraphe 41.

¹¹ [CDL-AD\(2022\)023](#), Ukraine – Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des droits de l'Homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines questions liées à l'élection et à la discipline des membres du Haut Conseil de la Justice, paragraphes 44 et 53.

¹² [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphe 30.

¹³ [CDL-AD\(2017\)020](#), op. cit., paragraphe 73.

¹⁴ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 59.

¹⁵ [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphe 24 ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 42.

¹⁶ Dans le secteur judiciaire : le [Conseil public d'experts internationaux](#), composé exclusivement de membres désignés au niveau international, qui a participé à la sélection des juges de la Haute Cour anticorruption ([loi n°](#)

18. La participation internationale aux comités de sélection judiciaire a également été introduite en République de Moldova, où la loi n° 26 du 10 mars 2022 a confié l'évaluation de l'intégrité des candidats au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil supérieur des procureurs à une commission d'évaluation indépendante composée de six membres, dont trois proposés par les groupes parlementaires et trois par les partenaires internationaux de développement de la République de Moldova, tous confirmés par une décision du Parlement adoptée à la majorité qualifiée¹⁷. La Commission de Venise et la DGI ont évalué le projet de loi moldave en 2021 et ont soutenu la participation internationale à titre de mesure exceptionnelle ; la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a confirmé le mécanisme d'évaluation en 2022¹⁸. Ce mécanisme a ensuite été étendu à l'évaluation externe ponctuelle des juges et procureurs en exercice, dont la réalisation figurait parmi les étapes fixées par la Commission européenne en juin 2022 dans le cadre du processus d'adhésion¹⁹.

19. En outre, la participation de juristes étrangers à l'administration de la justice est une pratique de longue date dans plusieurs États membres de la Commission de Venise : les cours constitutionnelles du Liechtenstein et d'Andorre comptent des juges étrangers en vertu de leurs constitutions, tout comme celle de Bosnie-Herzégovine, et comme c'était le cas pour celle du Kosovo jusqu'en 2018. À Monaco, la Cour suprême (Tribunal Suprême), qui exerce une compétence constitutionnelle, est en pratique composée en grande partie de juristes français²⁰.

[2447-VIII du 7 juin 2018](#) ; mandat prolongé de 18 mois, jusqu'en mai 2026) ; et quatre commissions mixtes composées de membres désignés au niveau national et international : la [Commission de sélection](#), dont la composition bénéficiant d'une assistance internationale a pris fin en juin 2025 ; le [Conseil d'éthique](#), qui fonctionnera jusqu'en novembre 2027 ; la [commission de concours pour le Service des inspecteurs disciplinaires du HCJ](#) ; et le [Conseil d'experts](#) pour le Tribunal administratif de district spécialisé et la Cour d'appel administrative spécialisée. Le [Groupe consultatif d'experts](#) (« l'AGE ») présélectionne les candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle et fonctionne selon une composition mixte jusqu'en 2029. En dehors du pouvoir judiciaire, le mécanisme s'est développé progressivement : en 2015, les commissions chargées de sélectionner le [directeur du Bureau national de lutte contre la corruption](#) (NABU) et le [chef du Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption](#) (SAPO) comptaient chacune un expert étranger parmi les membres nommés par les autorités nationales ; la commission constituée en octobre 2019 pour sélectionner le [directeur de l'Agence nationale de prévention de la corruption](#) a été la première, en dehors du pouvoir judiciaire, à inclure des membres désignés par des partenaires internationaux – au nombre de trois, aux côtés de trois membres nommés par le gouvernement. Ce modèle a depuis été appliqué à la sélection des chefs du SAPO et du NABU, du [directeur du Bureau de la sécurité économique](#), du [directeur de l'Agence de recouvrement et de gestion des avoirs](#) et, en vertu du Code des douanes tel que modifié en 2024, du [directeur du Service national des douanes](#) (nommé le 10 avril 2026) ; au [groupe consultatif d'experts chargé de la sélection des membres de la Chambre des comptes](#), en vertu de la loi en vigueur depuis décembre 2024 ; et aux [commissions d'attestation du Bureau de la sécurité économique](#) et des [autorités douanières](#) (l'[attestation des fonctionnaires des douanes](#) a été lancée en mai 2026), dont la moitié des membres sont proposés par des organisations internationales et étrangères. En ce qui concerne les organes du secteur judiciaire, voir l'Agence pour les initiatives législatives, Commissions de concours avec la participation d'experts internationaux (étrangers) (autorités judiciaires et Cour constitutionnelle d'Ukraine), Rapport analytique, 2026 (« le rapport de l'ALI »), sections 1.1 à 1.6 et annexe 1.

¹⁷ [Loi n° 26 du 10 mars 2022](#) relative à certaines mesures concernant la sélection des candidats aux postes de membres des organes d'autogestion des juges et des procureurs, articles 3-6 et 14 ([traduction en anglais](#), telle que modifiée par la loi n° 252 du 17 août 2023).

¹⁸ Commission de Venise et DGI, [CDL-AD\(2021\)046](#), République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification de certains actes normatifs ; Cour constitutionnelle de la République de Moldova, [arrêt n° 9 du 7 avril 2022](#) (affaire n° 43a/2022). Voir également [CDL-AD\(2023\)032](#), République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le système judiciaire anti-corruption et sur la modification de certains actes normatifs, paragraphes 55 et 56.

¹⁹ [Loi n° 252 du 17 août 2023](#) relative à l'évaluation externe des juges et des procureurs et à la modification de certains actes normatifs ; voir également la loi n° 65 du 30 mars 2023 relative à l'évaluation externe des juges et des candidats au poste de juge à la Cour suprême de justice.

²⁰ [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphe 52 et notes de bas de page 28 à 31 ; voir également [CDL-AD\(2017\)020](#), op. cit., paragraphe 49. En ce qui concerne Monaco : Constitution du 17 décembre 1962, articles 89 et 92 ;

1. Souveraineté de l'État

20. En 2019, la Commission s'est félicitée de la composition mixte de l'organe chargé de sélectionner les membres de la HJCJ, observant que de tels organes « devraient être mis en place pour une période transitoire jusqu'à ce que les résultats escomptés soient atteints », tandis qu'« [un] système permanent pourrait soulever des questions de souveraineté constitutionnelle »²¹. En 2020, la Commission et la DGI ont recommandé de limiter les pouvoirs de nomination aux entités qui coopèrent traditionnellement avec l'Ukraine dans le domaine judiciaire, invitées à proposer des candidats par une demande formelle, la nomination à leur place étant confiée, en cas d'absence de proposition de leur part, à « un acteur ou un organe neutre et éthique »²². En 2021, la Commission et la DGI ont estimé que la règle selon laquelle, après un second vote, le vote du groupe de membres comprenant au moins deux membres désignés au niveau international prévaut était « acceptable du point de vue de la souveraineté nationale », puisque les décisions du Conseil d'éthique peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême et que la décision finale revient donc à une instance nationale²³. Le mémoire *amicus curiae* conjoint de 2022 a conclu que ce mécanisme « ne devrait pas être considéré comme une menace pour la souveraineté de l'Ukraine, car il s'agit d'un choix souverain de l'Ukraine et que le mécanisme choisi constitue une solution extraordinaire et temporaire », en s'appuyant notamment sur les éléments suivants : les décisions de l'instance mixte sont des recommandations, susceptibles de recours devant la Cour suprême ; les organisations de nomination agissent « non pas en vertu de leur droit souverain, mais uniquement parce qu'elles y sont habilitées par l'Ukraine » ; l'instance est une instance ukrainienne régie par le droit ukrainien ; ses membres agissent à titre individuel ; et le vote décisif de deux membres désignés au niveau international était lui-même un choix du législateur ukrainien, constituant « une garantie supplémentaire de l'indépendance du pouvoir judiciaire ukrainien »²⁴.

21. La Commission et la DGI ne voient aucune raison de s'écarter de cette appréciation et notent que ces éléments sont, pour l'essentiel, présents dans le projet de loi : les organisations de nomination n'agissent que parce que la loi les y habilite ; la Commission de sélection est un organe ukrainien régi par le droit ukrainien, dont les membres, quelle que soit la personne qui les a proposés, sont nommés par une autorité ukrainienne ; son travail est préparatoire, la décision finale revenant au HCJ, comme le prévoient la Constitution et la loi sur le pouvoir judiciaire. Le vote décisif de deux membres désignés à l'échelle internationale, retenu pour les décisions relatives à l'intégrité, relève d'une procédure établie par le législateur ukrainien et constitue une garantie supplémentaire de l'indépendance du pouvoir judiciaire ukrainien.

2. Le caractère exceptionnel et temporaire de la participation internationale

22. La Commission de Venise a déjà estimé que la participation d'experts internationaux à la composition des instances de gouvernance judiciaire devait être exceptionnelle et temporaire. Les avis précédents définissaient cette limitation en fonction de son objectif. En 2019 et 2020, la durée de la période de transition était liée à l'atteinte des résultats escomptés, les instances mixtes nationales et internationales devant « disposer d'un mandat clairement limité dans le temps »²⁵. En 2021, la Commission et la DGI ont estimé qu'une durée de six ans était raisonnable pour le Conseil d'éthique, compte tenu du renouvellement progressif de la

Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, article 2 ; Tribunal suprême de Monaco, « Membres ». Ni la Constitution ni l'ordonnance qui la met en œuvre ne prévoient de condition de nationalité.

²¹ [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphes 22 à 24.

²² [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 39 et 77.

²³ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 46 à 52 et Recommandation 9 (paragraphe 75).

²⁴ [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphes 51 à 53.

²⁵ [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphe 24 ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 42 et 71 ; voir déjà [CDL-AD\(2017\)020](#), op. cit., paragraphe 73 (« à titre temporaire, les organisations internationales et les bailleurs de fonds [...] devraient se voir confier un rôle crucial »).

composition du HCJ, et ont recommandé que la loi limite expressément cette participation à un seul mandat de six ans²⁶. En 2022, la Commission a recommandé une « clause de caducité » pour le Groupe consultatif d'experts, chargé de présélectionner les candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle (« l'AGE »), et le législateur a prévu une période transitoire de six ans²⁷.

23. De cette ligne d'avis, la Commission et la DGI tirent trois conséquences. Premièrement, le caractère temporaire du mécanisme est défini par sa finalité, et non par une date : la participation doit durer tant que – mais uniquement tant que – la tâche pour laquelle elle a été mise en place reste inachevée, de sorte qu'une prolongation proposée au motif que les résultats escomptés n'ont pas été atteints est conforme à ce caractère. Deuxièmement, les avis précédents exigent que le mécanisme prenne fin une fois ses objectifs atteints et qu'il ne devienne pas une caractéristique permanente du système judiciaire ; ils n'exigent pas qu'il prenne fin tant que ces objectifs ne sont pas atteints. Le caractère temporaire présuppose néanmoins un horizon crédible, sur lequel il n'y a pas eu de désaccord lors des réunions en ligne et que les autorités ont réaffirmé dans leurs observations du 24 septembre 2026 : la participation internationale doit, à terme, être progressivement supprimée et la procédure ordinaire rétablie. Troisièmement, cet horizon présuppose que le problème sous-jacent – à savoir la réforme des instances nationales qui, en l'absence de cette mesure, procéderaient normalement aux nominations – soit résolu au cours de la période de transition, le retour à la procédure ordinaire étant la conséquence de cette réforme et non du simple écoulement du temps.

24. Enfin, les avis précédents ont systématiquement établi un lien entre la stabilité du système judiciaire et la confiance du public en celui-ci, en observant que « [l]a confiance dans le pouvoir judiciaire ne peut se développer que dans le cadre d'un système stable » et qu'« il faut présenter des justifications convaincantes pour une nouvelle réforme »²⁸, et en réitérant la nécessité « de s'abstenir de réformes judiciaires fragmentaires et fréquentes »²⁹. Ces considérations plaident autant contre une cessation prématurée du mécanisme que contre sa prolongation indéfinie : y mettre fin dès à présent, avant qu'il n'ait produit les résultats pour lesquels il a été mis en place, modifierait le cadre régissant le pouvoir judiciaire tout autant que sa prolongation et, contrairement à une prolongation, laisserait le problème sous-jacent sans solution.

²⁶ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 34 à 36 et Recommandation 4 (paragraphe 75) : la Commission et la DGI se sont félicitées du « caractère temporaire de la participation internationale au Conseil d'éthique », ont estimé que « la durée de six ans était raisonnable compte tenu du fait que la loi nationale prévoit une évolution progressive de la composition du HCJ par les différentes instances de nomination » et ont recommandé que la loi « précise expressément que la participation internationale au Conseil d'éthique est valable pour un seul mandat de six ans ».

²⁷ [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphes 47-48 et 50 (la participation internationale « ne devrait être mise en place qu'à titre de solution exceptionnelle, pour une période transitoire » ; « [c]ompte tenu du caractère extraordinaire et temporaire de ces mécanismes [...] pour les membres internationaux, une durée limitée semblerait préférable ») ; loi n° 2846-IX du 13 décembre 2022 (période transitoire de six ans) et loi n° 3277-IX du 27 juillet 2023 (voix prépondérante des membres internationaux) ; [CDL-AD\(2025\)052](#), Ukraine – Avis sur le projet d'amendements à certaines lois concernant l'amélioration du processus de sélection concurrentielle pour le poste de juge de la Cour constitutionnelle, paragraphes 12-13.

²⁸ [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphes 13 à 15 ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 6-7 et 33-34.

²⁹ [CDL-AD\(2023\)027](#), Ukraine – Avis conjoint sur les suites données de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe à l'avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires ([CDL-AD\(2020\)022](#)), paragraphes 24 à 26, 29 et 70 ; [CDL-AD\(2025\)044](#), Ukraine – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale Droits humains et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements sur les procédures disciplinaires contre les juges, les déclarations d'intégrité et d'autres procédures, paragraphes 33 à 36.

3. Conclusion concernant le maintien de la présence internationale et la souveraineté nationale

25. En conclusion, et sous réserve de la décision de la Cour constitutionnelle relative au contrôle de constitutionnalité, la Commission et la DGI ne voient dans le projet de loi aucun élément susceptible de porter atteinte à la souveraineté de l'Ukraine ni aux prérogatives des organes de nomination et d'élection. Comme l'a fait remarquer la Commission, « [c]'est avant tout la corruption qui affaiblit la souveraineté de l'État »³⁰. Les mécanismes décrits ci-dessus ont été créés par la Verkhovna Rada pour contrer ce danger et ont donné naissance à des institutions ukrainiennes composées de ressortissants ukrainiens, nommées dans tous les cas par les autorités nationales désignées par la Constitution ou par la loi. À cet égard, ces mécanismes semblent avoir servi la souveraineté de l'Ukraine plutôt que de l'avoir affaiblie.

B. Processus législatif

26. Selon les informations fournies lors des réunions en ligne, le projet de loi a été élaboré par le Bureau gouvernemental chargé de la coordination de l'intégration européenne et euro-atlantique, en collaboration avec le ministère de la Justice, et transmis à la commission de la politique juridique de la Verkhovna Rada ; le HCJ et la HQCJ ont été consultés. Certaines organisations de la société civile ont toutefois indiqué à la délégation qu'elles n'avaient pris connaissance du projet de loi que par l'intermédiaire de la Commission de Venise, et qu'aucune d'entre elles n'en avait vu la version ukrainienne. La note explicative précise que le projet de loi met en œuvre les engagements en matière d'État de droit décrits au paragraphe 8 ci-dessus ; en ce qui concerne les consultations, elle indique seulement que le projet de loi « ne nécessite pas de consultation publique ». Selon les observations du 24 septembre 2026, deux projets de loi relatifs à la sélection des membres de la HQCJ et du HCJ sont en cours d'examen devant la Verkhovna Rada : le projet de loi n° 16018, déposé le 3 septembre 2026 par des membres de la commission de la Verkhovna Rada chargée de la politique juridique, et le projet de loi n° 16018-1, approuvé par le Conseil des ministres et présenté par le Premier ministre à la Verkhovna Rada le 10 septembre 2026. Les autorités indiquent que l'exposé des motifs du projet de loi n° 16018-1 prévoit que les recommandations formulées dans l'avis de la Commission de Venise « seront examinées et prises en compte lors de l'examen du projet de loi au sein de la commission de la Verkhovna Rada chargée de la politique juridique ».

27. Les commentaires ne précisent pas si le texte du projet de loi n° 16018-1, tel que présenté par le Premier ministre à la Verkhovna Rada le 10 septembre 2026, est identique au projet de loi transmis à la Commission de Venise dans le cadre de la demande d'avis du 10 juillet 2026 (voir paragraphe 1 ci-dessus).

28. La Commission et la DGI rappellent que la qualité de la législation dépend dans une large mesure de la qualité du processus législatif³¹. Un projet de loi, qui vise à respecter les engagements pris dans le cadre de l'adhésion à l'UE et, par là même, à renforcer l'État de droit, doit donc lui-même être élaboré et adopté selon une procédure efficace, transparente, inclusive et démocratique. Conformément à la liste de contrôle actualisée relative à l'État de droit, cela exige, *entre autres*, que les propositions législatives soient dûment justifiées dans des documents explicatifs, que les procédures accélérées soient limitées à des situations exceptionnelles et que les réformes revêtant une importance constitutionnelle ou sociétale particulière fassent l'objet d'une large consultation publique ainsi que de consultations ciblées avec les parties prenantes concernées³².

³⁰ [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphe 58.

³¹ [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphe 34. La Commission a rappelé ce même principe, par exemple, dans le document [CDL-AD\(2025\)053](#), Lettonie – Avis sur le Projet de loi « Sur le retrait de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique » (Convention d'Istanbul), paragraphe 35.

³² [CDL-AD\(2025\)002](#), critère de référence II.A.6 (Procédures législatives), questions iii, iv et vi.

29. En appliquant ces critères, la Commission a récemment estimé qu'un processus mené sans la participation des principales parties prenantes n'était pas conforme aux « normes de bonne pratique législative nécessaires pour une législation d'...importance sociétale »³³. Le présent projet de loi, qui détermine qui sélectionnera la quasi-totalité des membres de la HCCJ et met en œuvre les engagements pris dans le cadre de l'adhésion à l'UE, relève de cette catégorie et nécessite un dialogue transparent et inclusif avec toutes les parties prenantes – le pouvoir judiciaire, les professions juridiques, le monde universitaire et la société civile – sur la base d'un texte accessible au public³⁴.

30. La Commission de Venise et la DGI notent que les préoccupations exposées ci-dessus peuvent être prises en compte dans le cadre du processus législatif. Elles se félicitent, dans ce contexte, de l'engagement pris dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 16018-1, tel que rapporté par les autorités ukrainiennes, selon lequel les recommandations du présent avis seront prises en compte lors de l'examen du projet de loi par la Commission de la politique juridique. Elles encouragent donc vivement les autorités à tirer pleinement parti du présent avis³⁵ et à engager un dialogue transparent et inclusif avec toutes les parties prenantes concernées, même lorsque des changements s'imposent de toute urgence³⁶.

31. La Commission et la DGI recommandent en outre de réviser la note explicative. Celle-ci devrait exposer les raisons pour lesquelles la participation internationale doit être prolongée, justifier chaque dérogation aux dispositions qui régissaient la première composition de la Commission de sélection et, en ce qui concerne les membres du HCJ, à la loi en vigueur ; et évaluer l'effet cumulatif des modifications sur le cadre actuel³⁷.

C. Constitution de la deuxième composition de la Commission de sélection

32. En vertu de la loi actuelle sur le pouvoir judiciaire, la Commission de sélection est composée de six membres nommés par le HCJ sur proposition d'organismes nationaux : trois juges ou juges à la retraite proposés par le Conseil des juges d'Ukraine et un membre proposé respectivement par le Conseil des procureurs d'Ukraine, le Conseil du barreau d'Ukraine et l'Académie nationale des sciences juridiques d'Ukraine (partie 3 de l'article 95¹). La première composition, formée en 2021 en vertu du point 50 de la section XII, était mixte : trois juges ou juges à la retraite proposés par le Conseil des juges et trois personnes proposées par des organisations internationales et étrangères ; son mandat a expiré en juin 2025, deux ans après la nomination de la composition plénipotentiaire de la HCCJ. La section I du projet de loi, qui modifie la loi sur le pouvoir judiciaire, précise que la Commission de sélection doit désormais être constituée en « deuxième composition ».

³³ [CDL-AD\(2026\)012](#), Lituanie – Avis urgent sur les suites données à l'avis sur le projet d'amendements et les amendements adoptés à la loi sur la Radio-télévision nationale de Lituanie (projet de loi n° XVP-1247(2)), paragraphe 19 ; voir également [CDL-AD\(2026\)001](#), Lituanie – Avis sur le projet d'amendements et les amendements adoptés à la loi sur la radio-télévision nationale lituanienne, paragraphes 34 et 41-43, ainsi que, concernant la consultation des parties prenantes concernées par les réformes du système judiciaire, [CDL-AD\(2025\)044](#), op. cit., paragraphes 35-36.

³⁴ [CDL-AD\(2025\)002](#), op. cit., II.A.6 ; [CDL-AD\(2025\)044](#), op. cit., paragraphes 33-36 ; [CDL-AD\(2023\)027](#), op. cit., paragraphes 24-26.

³⁵ Voir, en ce qui concerne un processus législatif toujours en cours, [CDL-AD\(2026\)012](#), op. cit., paragraphe 22 ; [CDL-AD\(2026\)001](#), op. cit., paragraphes 43-44.

³⁶ [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphe 9 (« [m]ême si le Parlement ne peut bien sûr pas être lié par les observations de ces parties prenantes, il devrait examiner sérieusement le bien-fondé des arguments présentés ») ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 30-31, où la Commission a recommandé « d'intégrer les différentes propositions formulées dans ses réflexions et dans le processus législatif ».

³⁷ Concernant le contenu des documents explicatifs accompagnant les projets de loi, [CDL-AD\(2023\)036](#), Monténégro – Avis sur le projet de loi sur le Gouvernement, paragraphes 18 et 21 et recommandation A, et [CDL-AD\(2025\)030](#), Monténégro – Avis sur les suites données à l'avis sur la loi du gouvernement, paragraphes 8-9 ; sur l'absence d'analyses d'impact dans le processus législatif ukrainien, [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 7.

33. Le nouveau point 50¹ prévoit que « [l]a deuxième composition de la Commission de sélection se compose de trois personnes choisies parmi les juges ou les juges à la retraite proposés par le Conseil des juges d'Ukraine, et de trois personnes, dont au moins une est citoyenne ukrainienne, proposées par des organisations internationales et étrangères qui, conformément à des accords internationaux ou intergouvernementaux, ont fourni à l'Ukraine une assistance technique internationale dans le domaine de la réforme judiciaire et/ou de la prévention et de la lutte contre la corruption au cours des cinq dernières années », pour un mandat de « deux ans à compter de la date de nomination ». Selon la note explicative, le projet de loi « propose de préserver la possibilité d'une participation temporaire d'experts internationaux à la deuxième composition de la Commission de sélection », une approche présentée comme étant « conforme aux recommandations de la [...] Commission de Venise, énoncées dans l'avis conjoint urgent CDL-AD(2021)018 », et il « améliore les mécanismes procéduraux de la Commission de sélection, en tenant compte de l'expérience pratique acquise lors de la sélection précédente ».

34. La Commission et la DGI notent que le projet de loi modifie plusieurs éléments : la phase d'admission, le mandat, le quota international, les conditions d'éligibilité des membres, les règles de vote et le soutien mis à la disposition des membres. La note explicative fait référence, de manière générale, à « l'expérience pratique acquise lors de la sélection précédente », mais ne décrit pas les difficultés rencontrées ni ne justifie ces modifications³⁸. La Commission et la DGI rappellent que le législateur a l'obligation générale de justifier toute proposition législative, en particulier celle qui touche aux institutions fondamentales de l'État, et que les modifications apportées aux organes de gouvernance judiciaire doivent reposer sur une analyse rigoureuse³⁹. Un amendement modifiant les règles régissant la composition, le mandat ou le processus décisionnel de la Commission de sélection telles qu'elles s'appliquaient à sa première composition mixte nécessite une justification particulièrement convaincante, car ces règles visaient à renforcer la confiance du public dans le processus de sélection et, appliquées par la première composition, ont permis au HCJ de nommer une nouvelle HJCJ en juin 2023 – une mesure que la Commission et la DGI ont saluée⁴⁰. La Commission et la DGI recommandent donc que les modifications se limitent à ce qu'exige la prolongation de la participation internationale ou, si elles sont maintenues, que chaque modification des dispositions régissant la première composition soit justifiée dans la note explicative (voir également le paragraphe 31 ci-dessus et la recommandation 2 ci-dessous).

1. Condition de nationalité ukrainienne dans le cadre du quota international

35. Il convient de rappeler que le point 50 de la section XII, qui régissait la première composition, prévoyait « trois personnes choisies parmi les juges ou les juges à la retraite, proposées par le Conseil des juges d'Ukraine, et trois personnes proposées par des organisations internationales et étrangères qui, conformément à des accords internationaux ou interétatiques, ont fourni à l'Ukraine une assistance technique internationale dans le domaine de la réforme judiciaire et/ou de la prévention et de la lutte contre la corruption au cours des cinq dernières années ». Le nouveau point 50¹ exige que, parmi les trois personnes proposées par les organisations internationales et étrangères, figure au moins un citoyen ukrainien. La note explicative ne justifie pas cette nouvelle exigence. Lors des réunions en ligne, le ministre de la Justice a évoqué la connaissance du droit ukrainien requise pour

³⁸ [Note explicative](#), point 2.

³⁹ [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 30 et 33-34 ; [CDL-AD\(2025\)044](#), op. cit., paragraphes 34-35.

⁴⁰ [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphes 22 et 24 (une composition mixte, à la fois nationale et internationale, « renforce la confiance du public et peut contribuer à surmonter d'éventuels problèmes de corporatisme ») ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 41, 75 et 78 (l'instance mixte chargée de la sélection des membres de la HJCJ « s'inspire du modèle couronné de succès retenu pour la Cour anticorruption et est bienvenue » et « devrait garantir l'intégrité de la HJCJ avant qu'elle n'entame ses travaux ») ; [CDL-AD\(2023\)027](#), op. cit., paragraphes 9 et 27 (« Il convient de saluer le fait que le HCJ ait rapidement nommé de nouveaux membres de la HJCJ et que cette dernière ait repris ses travaux de sélection des candidats aux nombreux postes judiciaires vacants dans le pays »).

l'évaluation des compétences professionnelles. Dans ses observations du 24 septembre 2026, le ministère de la Justice a également évoqué le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques en vertu de l'article 38 de la Constitution. La Commission de la politique juridique a déclaré que la nationalité ne peut, en soi, être considérée comme un critère d'indépendance ou d'intégrité, et que le caractère international du quota est déterminé par les organisations qui proposent les candidatures.

36. Dans ses avis sur l'AGE, la Commission a admis qu'un candidat approprié de nationalité ukrainienne pourrait se trouver parmi les personnes choisies par les acteurs internationaux et a recommandé que la loi précise clairement cette possibilité⁴¹. Des organismes comparables ont depuis eu recours à cette possibilité, qui ne soulève aucune objection de principe.

37. Le projet de loi va plus loin en transformant cette possibilité en obligation légale, ce qui soulève des questions d'un autre ordre. La Commission ne remet pas en cause l'indépendance et l'intégrité des citoyens ukrainiens, ni leur droit de participer à la gestion des affaires publiques, mais s'interroge sur le caractère obligatoire de cette exigence. Une possibilité laisse aux organisations de nomination la liberté de proposer un citoyen ukrainien lorsqu'une personne qualifiée est disponible ; une obligation réserve d'avance l'un des trois sièges à un citoyen ukrainien, qu'une personne qualifiée de cette nationalité soit disponible ou non. Les avis antérieurs de la Commission et de la DGI attribuent la contribution spécifique des membres désignés au niveau international au fait qu'ils sont « libres de tout intérêt national et non impliqués dans des conflits nationaux » et qu'ils agissent à titre individuel ; étant donné que le but de leur participation est de rassurer l'opinion publique quant à leur indépendance, à leur impartialité dans les affaires nationales et à leur insensibilité aux pressions, la Commission a observé que le choix d'une personne non ukrainienne « semble permettre d'atteindre plus facilement et de manière plus appropriée ces objectifs »⁴². La réservation par la loi d'un des trois sièges à un citoyen ukrainien réduit, de plein droit, le nombre de membres bénéficiant de cette distance par rapport à l'environnement professionnel et politique national, au sein même du quota dont l'objectif est de la garantir, et restreint le choix des organisations de nomination. Les expériences personnelles rapportées lors des réunions en ligne confirment cette préoccupation : les membres de nationalité ukrainienne vivant et travaillant en Ukraine sont considérablement plus exposés aux pressions que leurs collègues étrangers.

38. Le projet de disposition doit, par ailleurs, être lu conjointement avec la règle de vote proposée pour les décisions relatives à la compétence professionnelle, qui exige quatre voix, « dont au moins une a été désignée par des organisations internationales et étrangères ». À cette fin, un citoyen ukrainien désigné par ces organisations est considéré comme un membre désigné à l'échelle internationale. En vertu de cette règle, une décision relative à la compétence professionnelle – étape qui détermine si un candidat est retenu ou exclu – peut être adoptée par le vote d'un seul membre désigné au niveau international, lequel peut être le citoyen ukrainien dont la présence est exigée par le projet de disposition. La participation internationale que la règle est censée garantir reposerait alors sur un seul vote. La Commission et la DGI rappellent que la participation des membres désignés au niveau

⁴¹ [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphe 30 (« il est possible qu'un candidat ukrainien approprié puisse être trouvé [...] les modifications devraient préciser que les membres choisis par les acteurs internationaux pourraient également être des citoyens ukrainiens ») ; [CDL-AD\(2023\)022](#), Ukraine – Avis de suivi de l'avis sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs ukrainiens visant à améliorer la procédure de sélection, sur une base concurrentielle, des candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, paragraphe 27 (les membres « internationaux » de l'AGE « pourraient très bien être des citoyens ukrainiens », y compris « des représentants réputés d'organisations de la société civile »). Cette possibilité avait déjà été mentionnée dans [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 30 (« dans la pratique, les organisations internationales pourraient même proposer certains candidats ukrainiens »).

⁴² [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphes 44 et 52-53 ; [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphe 30 ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 41.

international doit être significative et non purement formelle⁴³. La Commission et la DGI partagent en outre l'avis du ministère de la Justice selon lequel l'implication d'experts internationaux exige « un niveau adéquat de leur participation effective ». La combinaison des deux dispositions n'offre pas cette garantie pour les décisions relatives à la compétence professionnelle.

39. Deux autres difficultés se posent. Il pourrait s'avérer difficile d'identifier, dans le délai de 30 jours imparti pour la liste conjointe, un candidat de nationalité ukrainienne jouissant de la confiance de toutes les organisations de nomination, et cette difficulté pourrait elle-même conduire à l'absence de nomination, ce qui déclencherait la désignation subsidiaire (voir paragraphes 41-43 ci-dessous). Le projet de loi reste également muet sur les modalités d'application de cette exigence : il ne précise ni si la liste conjointe doit inclure un citoyen ukrainien, ni si le président du HCJ doit en nommer un, ni comment cette exigence s'applique lorsque les trois premiers candidats de la liste sont « réputés nommés ».

40. La Commission et la DGI recommandent de remplacer l'exigence obligatoire d'un citoyen ukrainien par une disposition précisant que les membres proposés par des organisations internationales et étrangères peuvent également être des citoyens ukrainiens, sans en faire une exigence obligatoire. Si le législateur devait néanmoins la maintenir, la Commission et la DGI ne pourraient la juger acceptable que si les conditions suivantes étaient remplies : avant tout, que la règle de vote applicable aux décisions relatives à l'intégrité soit étendue aux décisions relatives à la compétence professionnelle (voir paragraphe 55 ci-dessous), ce qui réduirait considérablement le risque décrit au paragraphe 38 ci-dessus ; que la loi précise les modalités d'application de cette exigence à chaque étape de la procédure, y compris lorsque les trois premiers candidats de la liste sont réputés nommés ; et que l'impossibilité d'identifier un tel candidat ne déclenche pas la désignation subsidiaire.

2. La désignation subsidiaire

41. Lorsque les organisations internationales et étrangères ne parviennent pas, dans un délai de 30 jours à compter de la demande du président du HCJ, à proposer des candidats « ou à proposer un nombre de candidats insuffisant pour former un quorum », le nouveau point 50¹, prévoit que le Conseil des procureurs, le Conseil du barreau et l'Académie nationale des sciences juridiques doivent alors proposer des candidats dans un délai de 15 jours. Cette disposition reprend la procédure de désignation subsidiaire prévue à l'actuel point 50 pour la première composition, qui n'a jamais été déclenchée⁴⁴. La Commission et la DGI reconnaissent que le législateur ne devrait pas être placé dans une situation où la constitution de la Commission de sélection pourrait être retardée indéfiniment par l'inaction des organisations chargées de la nomination. L'expérience montre toutefois que les partenaires internationaux ont procédé aux nominations dans les délais impartis⁴⁵. La Commission et la

⁴³ [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphes 16, 19 et 24 ; [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 48 à 51.

⁴⁴ Loi sur le pouvoir judiciaire, section XII, point 50, inséré par la loi n° 1629-IX du 13 juillet 2021. Le projet de loi n° 3711, examiné par la Commission et la DGI en 2020, confiait la désignation subsidiaire au Commissaire parlementaire aux droits de l'homme ; la version promulguée en 2021 a remplacé les trois organes désormais désignés et n'a pas fait l'objet d'un avis.

⁴⁵ Conseil public d'experts internationaux : loi n° 2447-VIII du 7 juin 2018, article 9 ; première composition nommée par la HCQJ le 6 novembre 2018 ([site web du PCIE](#)). Commission de sélection : Loi sur le pouvoir judiciaire, section XII, point 50 (loi n° 1629-IX du 13 juillet 2021) ; première composition nommée par le HCJ le 17 septembre 2021 ([note explicative](#), point 2). Conseil d'éthique : loi n° 1635-IX du 14 juillet 2021 ; créé le 9 novembre 2021 ([CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphe 9 ; [site web du Conseil d'éthique](#)). Groupe consultatif d'experts : loi n° 2846-IX du 13 décembre 2022, telle que modifiée par la loi n° 3277-IX du 27 juillet 2023. La Commission de Venise a jugé préférable, en janvier 2023, d'attendre les modifications législatives qu'elle avait recommandées avant de nommer un membre et un membre suppléant ; le législateur a adopté ces modifications au cours de la même année, les nominations ont suivi, et la première composition du Groupe consultatif d'experts a été désignée le 13 octobre 2023, sans qu'il soit nécessaire de confier la nomination à d'autres organes ([CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphes 3-4, 15-16, 34 et 42 ; [loi sur la Cour constitutionnelle](#), section IV, points 4 et 8 à 13 ; [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphe 13 ; rapport de l'ALI, op. cit., section 1.4).

DGI estiment que ce qui importe, c'est la conséquence que la loi attache à l'expiration du délai de 30 jours sans qu'une liste complète ait été établie. En vertu du projet de loi, le quota international revient alors aux organismes nationaux, de sorte que l'expiration du délai modifie la composition de la Commission de sélection pour l'ensemble de son mandat. Si la conséquence était, au contraire, une nouvelle demande et une prolongation du délai, la composition resterait inchangée (voir paragraphe 43 ci-dessous).

42. Cela dit, le dispositif proposé appelle quelques observations. Premièrement, si elle était mise en œuvre, la procédure de la désignation subsidiaire permettrait de pourvoir le quota international avec des candidats issus de trois organismes nationaux, dont deux organisent les congrès et conférences chargés d'élire les membres du HCJ – l'instance qui nomme les membres de la HQCJ – et qui figurent tous parmi les organismes nationaux dont la Commission européenne a appelé à la réforme, en recommandant de mettre fin à la constitution d'une Commission de sélection composée de leurs représentants⁴⁶. Compte tenu de leur propre rôle dans la constitution des organes de gouvernance judiciaire, ils ne seraient pas aisément perçus comme « l'acteur ou l'organe neutre » auquel l'avis de 2020 faisait référence⁴⁷. Un mécanisme qui transférerait le quota international à ces organes avant que leur réforme n'ait eu lieu inverserait la séquence sur laquelle repose la prolongation (voir paragraphe 23 ci-dessus). Cette disposition réintroduirait donc, par défaut et pour l'ensemble du mandat de deux ans, la composition que le projet de loi vise à éviter. Les retards qui ont affecté la constitution des instances de gouvernance judiciaire sont d'ailleurs survenus au niveau national : la sélection prévue à la troisième partie de l'article 95¹ de la loi sur le pouvoir judiciaire, annoncée par le HCJ le 22 juillet 2025, a été suspendue dans l'attente de la réforme et n'a donné lieu à aucune nomination⁴⁸. Deuxièmement, cette disposition est difficilement conciliable avec le reste du nouveau point 50¹. En vertu de ce point, la deuxième composition ne peut entamer ses travaux qu'une fois que quatre membres ont été nommés, « dont deux sont désignés par des organisations internationales et étrangères », et ses décisions en matière d'intégrité requièrent les voix de deux de ces membres. Les personnes proposées par le Conseil des procureurs, le Conseil du barreau et l'Académie nationale des sciences juridiques ne sont pas désignées par des organisations internationales ou étrangères. Le seuil requis pour entamer les travaux et statuer sur les questions d'intégrité ne pourrait donc jamais être atteint, et la Commission de sélection serait paralysée, à moins que les personnes ainsi désignées ne soient considérées comme remplaçant les membres désignés au niveau international, auquel cas la garantie disparaîtrait complètement. Le projet de loi ne précise pas laquelle de ces deux issues est envisagée et ne développe pas le mécanisme alternatif : il n'indique pas combien de candidats chacun des trois organes doit proposer, ni comment les majorités et la règle de départage s'appliqueraient alors⁴⁹.

43. La Commission et la DGI recommandent donc de supprimer la désignation subsidiaire proposée. Lorsque les organisations internationales et étrangères n'ont pas présenté de candidatures dans le délai de 30 jours, le président du HCJ devrait adresser une nouvelle demande formelle à chacune des organisations figurant sur la liste et accorder une prolongation de ce délai. Dans l'intervalle, les membres proposés sur les listes déjà reçues

⁴⁶ Commission européenne, [Rapport sur l'Ukraine 2025](#), SWD(2025) 759 final, chapitre 23 (« la constitution d'une telle commission de sélection devrait être abandonnée et, à la place, la participation significative d'experts indépendants désignés au niveau international à la sélection des membres de la HQCJ devrait être étendue. Parallèlement, l'Ukraine devrait lancer la réforme des instances nationales impliquées dans la sélection des membres de la HQCJ »). Concernant les risques de corporatisme et de politisation au sein des organes chargés de la carrière des juges, voir [CDL-AD\(2025\)002](#), op. cit., paragraphes 105 et 108.

⁴⁷ [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 45.

⁴⁸ Loi sur le pouvoir judiciaire, section XII, point 53 (annonce dans les cinq jours suivant l'expiration du mandat de la première composition). Avis écrit de l'Ordre national des avocats d'Ukraine du 31 août 2026, paragraphes 23 à 26 et annexe (décisions du HCJ n° 1542/0/15-25 et 1543/0/15-25 du 22 juillet 2025 ; décision du Conseil du barreau du 12 août 2025 ; lettre du HCJ n° 12191/0/9-26 du 22 juin 2026).

⁴⁹ Voir, concernant l'exigence de clarté et de prévisibilité de la législation, [CDL-AD\(2025\)002](#), op. cit., paragraphes 47 à 50 ; et, mutatis mutandis, [CDL-AD\(2026\)012](#), op. cit., paragraphe 29.

devraient être nommés (voir paragraphe 45 ci-dessous), et le projet de loi lui-même autorise la Commission de sélection à entamer ses travaux dès qu'au moins quatre membres, dont deux désignés par les organisations internationales et étrangères, ont été nommés ; un retard du côté international retarderait donc la constitution complète de la Commission, mais, à condition que deux membres désignés au niveau international aient été nommés, n'empêcherait pas la Commission de sélection de fonctionner. Si le législateur devait néanmoins juger indispensable de prévoir, en dernier recours, la désignation des membres du quota international par un autre organe, la recommandation formulée en 2020 s'applique : cette fonction « devrait être confiée à un acteur ou à un organe neutre et éthique », étant entendu qu'il appartient au législateur de décider quelle institution répond à ces exigences⁵⁰. Cette exigence serait remplie par un acteur préservant le caractère international du quota, et non par les instances désignées au nouveau point 50¹.

3. La nomination des membres de la Commission de sélection

44. En vertu du nouveau point 50¹, le président de la HCJ nomme les membres de la Commission de sélection dans un délai de cinq jours à compter de la réception des listes de candidats émanant de tous les organismes de nomination. Si aucune nomination n'est effectuée dans ce délai, les trois premiers candidats figurant sur la liste du Conseil des juges et les trois premiers figurant sur la liste des organisations internationales et étrangères « sont réputés nommés ». Cette règle relative à la nomination automatique, reprise du point 50 actuel de la loi sur le pouvoir judiciaire, est bienvenue : elle évite que la constitution de la Commission de sélection ne soit retardée par l'inaction de l'autorité de nomination, conformément à la recommandation formulée en 2021 par la Commission et la DGI concernant le Conseil d'éthique⁵¹. Le projet d'article 95¹ ne contient pas une telle règle, et c'est en vertu de cet article que la sélection annoncée le 22 juillet 2025 a pu être suspendue sans qu'aucune nomination ne soit effectuée (voir paragraphe 42 ci-dessus). Toutefois, telle qu'elle est actuellement formulée, cette règle ne répond pas pleinement à cet objectif : le délai de cinq jours court à compter de la réception des listes de tous les organes de nomination, de sorte que si l'une d'entre elles n'est pas soumise dans les délais, le délai ne court pas et la nomination automatique ne s'applique pas. La constitution de la Commission de sélection serait alors reportée tant que cette liste serait en attente.

45. La Commission et la DGI proposent trois ajustements. Premièrement, le délai de cinq jours devrait courir, pour chaque liste, à compter de l'expiration du délai fixé pour sa soumission, y compris toute prolongation accordée conformément à la procédure suggérée au paragraphe 43 ci-dessus, de sorte que l'absence de l'une des deux listes ne puisse retarder la nomination des membres proposés sur l'autre. Deuxièmement, la nomination automatique devrait s'appliquer à chacune des deux listes indépendamment de l'autre. Troisièmement, dès lors que la règle prévoit la nomination des « trois premiers candidats », chaque liste devrait comporter au moins trois candidats, classés par ordre de priorité établi par l'instance de nomination et publié avec la liste ; en l'absence d'un tel ordre, la règle ne peut s'appliquer. La Commission et la DGI suggèrent en outre d'introduire cette règle à l'article 95¹, lequel ne prévoit aucune garantie de ce type quant à la composition future de la Commission de sélection. La logique est la même tout au long du texte : le retard d'un acteur ne doit ni empêcher la formation de la Commission de sélection, ni modifier sa composition – nomination automatique lorsqu'une liste a été soumise, nouvelle demande et délai supplémentaire lorsqu'elle ne l'a pas été.

⁵⁰ [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 45.

⁵¹ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 25 et Recommandation 2 (paragraphe 75) : la création du Conseil d'éthique ne devrait pas dépendre de l'approbation du président du HCJ, et un « mécanisme par défaut » devrait être mis en place pour le cas où le Conseil des juges ne parviendrait pas à nommer ses membres.

4. Statut des membres de la Commission de sélection

46. En vertu du nouveau point 50¹, les candidats à la Commission de sélection doivent jouir d'une « réputation professionnelle irréprochable » et d'une « notoriété publique », et répondre aux « critères d'intégrité et de compétence professionnelle ». Le projet de loi ne précise aucune condition d'éligibilité supplémentaire ni ne clarifie qui est chargé de vérifier que les candidats satisfont à ces critères⁵². Dans leurs observations du 24 septembre 2026, le ministère de la Justice et la Commission de la politique juridique ont fait référence à l'article 95¹ de la loi sur le pouvoir judiciaire, qui régit la commission de sélection dans le cadre de la procédure ordinaire. La partie 4 de cet article exige que ses membres possèdent les mêmes qualités que celles prévues au nouveau point 50¹. La partie 17 impose à un membre de se récuser lorsqu'il s'agit de recueillir des informations sur un candidat avec lequel il entretient des relations personnelles ou professionnelles, ou lorsqu'il existe un autre conflit d'intérêts. La Commission et la DGI rappellent que les personnes appelées à évaluer l'intégrité et la compétence d'autrui sont censées satisfaire elles-mêmes à des exigences au moins aussi strictes que celles qu'elles appliquent⁵³. Comme l'a observé la Commission, la question centrale de tout modèle de ce type est « *quis custodiet ipsos custodes* » : existe-t-il une bonne raison de faire davantage confiance à l'organe d'évaluation qu'aux organes dont il est censé corriger les choix ? La réponse dépend du mode de nomination de ses membres, de leurs qualifications, des incompatibilités auxquelles ils sont soumis, de leur autonomie et de la sécurité de leur mandat, de leur obligation de rendre des comptes, ainsi que de la possibilité d'un contrôle juridictionnel de leurs décisions⁵⁴.

47. Pour la Commission de sélection, cette confiance repose sur sa composition mixte et sur les garanties que la loi confère à ses membres ; les autres éléments sont examinés ci-après (voir paragraphes 48, 67 et 71). Étant donné que le projet de loi ne prévoit aucune évaluation de l'intégrité de ses propres membres, ces garanties ne peuvent prendre que la forme d'exigences légales claires et de motifs d'inéligibilité⁵⁵. Dans ses observations du 24 septembre 2026, le ministère de la Justice a indiqué que de telles garanties peuvent être prévues directement par la loi, car elles concernent l'indépendance et la légitimité de l'instance d'évaluation. Cette position correspond à l'avis de la Commission et de la DGI, exposé au paragraphe 46 ci-dessus, selon lequel les personnes appelées à évaluer l'intégrité et la compétence d'autrui doivent elles-mêmes satisfaire à des exigences au moins aussi strictes que celles qu'elles appliquent. Les dispositions de l'article 95¹, auxquelles les autorités se réfèrent n'offrent toutefois pas ces garanties. La partie 4 énumère des qualités, tout comme le nouveau point 50¹, et non des conditions d'éligibilité vérifiables. Aucune de ces dispositions ne prévoit d'incompatibilités spécifiques. L'obligation prévue à la partie 17 ne concerne que la collecte d'informations sur un candidat ; elle ne s'étend pas à la délibération et au vote. La Commission et la DGI recommandent que la loi définisse les conditions d'éligibilité à la Commission de sélection, telles qu'une formation juridique supérieure et une expérience professionnelle significative ; les incompatibilités ; ainsi que les règles relatives aux conflits

⁵² Pour la sélection au titre de l'article 95¹ annoncée en juillet 2025, le HCJ a approuvé une méthodologie d'évaluation des candidats à la Commission de sélection (décision n° 1542/O/15-25 du 22 juillet 2025) ; le point 50-1 ne prévoit rien d'équivalent, et des exigences de ce type devraient être fixées par la loi.

⁵³ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 23-24 et 30 (les membres nationaux du Conseil d'éthique doivent être des juges ou des juges à la retraite ayant fait l'objet d'une évaluation de leurs qualifications et ne présentant aucun antécédent disciplinaire ou pénal, ces exigences devant être précisées dans la loi).

⁵⁴ [CDL-AD\(2021\)046](#), op. cit., paragraphe 17 ; [CDL-AD\(2023\)005](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et des procureurs, paragraphes 29-30 (« la question centrale de ce modèle est *quis custodiet ipsos custodes* : existe-t-il une bonne raison de faire davantage confiance aux commissions d'évaluation qu'aux organes existants de gouvernance judiciaire et du ministère public ? » ; l'indépendance doit être évaluée « à l'aune de la manière dont leurs membres sont nommés, de leurs qualifications, des exigences en matière d'incompatibilité, du niveau d'autonomie dans les procédures internes, de la sécurité du mandat, des mécanismes de responsabilité des membres et de l'existence d'un contrôle judiciaire sur les décisions des commissions d'évaluation »).

⁵⁵ CCJE, [Avis n° 10 \(2007\)](#), paragraphes 21 à 24 et 36 ; voir également [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 32.

d'intérêts, à la récusation et à la disqualification⁵⁶. En ce qui concerne les membres proposés par le Conseil des juges, l'actuel point 50 exige, pour la première composition, qu'il s'agisse de juges ou de juges à la retraite ayant réussi l'évaluation de qualification ; le nouveau point 50¹ omet cette exigence, qui devrait être rétablie, et, comme la Commission et la DGI l'ont recommandé en 2021 pour les membres nationaux du Conseil d'éthique, ces membres ne devraient en outre pas avoir de casier disciplinaire ou judiciaire⁵⁷.

48. Le projet de loi ne contient aucune disposition relative au remplacement d'un membre dont le mandat a pris fin ou qui est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, ni aux motifs ni à la procédure de cessation anticipée d'un mandat. Ni le point 50 actuel, qui régissait la première composition, ni l'article 95¹ de la loi sur le pouvoir judiciaire ne prévoient un tel remplacement. La partie 21 de l'article 95¹ énumère les motifs pour lesquels les pouvoirs d'un membre cessent, mais ne dit rien de la nomination d'un successeur ; son application à la deuxième composition est incertaine, et l'un de ses motifs, la perte de la nationalité ukrainienne, ne s'applique pas aux membres étrangers. Au sein d'un organe composé de six membres, dont les décisions requièrent au moins quatre voix, y compris celles de deux membres désignés au niveau international, l'absence prolongée d'un membre réduit la marge de manœuvre pour prendre des décisions, et l'absence de deux membres peut bloquer les travaux. Pour le Conseil d'éthique, en revanche, la loi sur le HCJ énumère de manière exhaustive les motifs de cessation anticipée et impose au président du HCJ de demander sans délai une nouvelle nomination, procédure qui a été appliquée lorsque deux membres désignés au niveau international ont démissionné en 2025⁵⁸. Parmi ces lacunes, l'absence de règles relatives à la cessation anticipée est la plus grave, car elle concerne non pas le fonctionnement de la Commission de sélection, mais l'indépendance de ses membres. Un mandat ne peut prendre fin avant son terme que pour des motifs énumérés de manière exhaustive dans la loi et selon une procédure définie⁵⁹. En l'absence de telles règles pour la deuxième composition, l'autorité de nomination pourrait révoquer un membre à sa discrétion, ce qui serait incompatible avec cette indépendance. La Commission et la DGI recommandent donc vivement que la loi prévoie une procédure de remplacement et définisse les motifs et la procédure de cessation anticipée d'un mandat.

49. Les listes de candidats sont publiées sur le site web du HCJ et sur le portail judiciaire. Conformément à leur recommandation de 2021 concernant le Conseil d'éthique, la Commission et la DGI recommandent que la publication précède la nomination d'au moins deux semaines, accompagnée de tous les documents pertinents, « afin de permettre des débats transparents sur les candidats »⁶⁰, les délais de nomination et de nomination automatique étant ajustés en conséquence.

5. Prise de décision au sein de la Commission de sélection

50. Le nouveau point 50¹, fixe les majorités requises pour les décisions relatives à l'intégrité et à la compétence professionnelle, examinées ci-après, et prévoit que la deuxième composition « entame ses travaux dès lors qu'au moins quatre membres de la Commission

⁵⁶ [CDL-AD\(2025\)002](#), op. cit., paragraphe 76 (règles relatives aux incompatibilités, à la divulgation préalable des conflits d'intérêts et à la récusation, ainsi qu'aux exigences particulières en matière d'intégrité pour la nomination à des postes exposés à un risque élevé de corruption) et paragraphe 105.

⁵⁷ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 30 et 31 ; loi sur le pouvoir judiciaire, section XII, point 50, cinquième alinéa.

⁵⁸ Article 9-1, parties 9 et 10, de la loi sur le HCJ (demande d'une nouvelle nomination au plus tard le jour ouvrable suivant la cessation de fonctions) ; Commission européenne, Rapport sur l'Ukraine 2025, op. cit., chapitre 23 (deux membres internationaux du Conseil d'éthique ont démissionné pour des raisons personnelles et ont été remplacés en septembre 2025).

⁵⁹ Voir, *mutatis mutandis*, [CDL-AD\(2025\)002](#), op. cit., paragraphe 141 (les cas de cessation de mandat doivent être définis de manière restrictive, énoncés dans des dispositions juridiques claires, détaillées et précises, et soumis à des garanties procédurales strictes).

⁶⁰ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 31.

de sélection ont été nommés, dont deux désignés par des organisations internationales et étrangères ». La note explicative n'aborde pas les règles de prise de décision. La Commission de sélection peut donc commencer ses travaux dès que quatre de ses six membres, dont deux désignés au niveau international, ont été nommés. Cette règle permet d'éviter tout blocage et de préserver le caractère mixte de la Commission ; elle devrait néanmoins rester une exception à court terme, la règle relative à la nomination automatique, telle qu'ajustée, permettant de compléter la composition dans un délai bref. Avec seulement quatre membres, une décision en matière d'intégrité équivaut à l'unanimité, chaque membre disposant d'un droit de veto, un risque contre lequel la Commission et la DGI ont mis en garde en 2021⁶¹. Le quorum est par ailleurs mentionné, mais n'est défini nulle part. La Commission et la DGI suggèrent que le quorum soit défini par la loi et que celle-ci précise comment les majorités s'appliquent tant que la composition n'est pas au complet.

51. En ce qui concerne les décisions relatives à l'intégrité, le nouveau point 50¹ exige quatre voix, dont celles de deux membres désignés au niveau international ; en cas d'égalité des voix, trois voix, dont ces deux-là, sont décisives. Cela correspond au modèle recommandé en 2021 et appliqué par le Conseil d'éthique, et son maintien est le bienvenu. Cette règle présente toutefois deux lacunes. Premièrement, elle omet l'étape intermédiaire de ce modèle, à savoir un nouveau vote dans un délai fixé par la loi avant que le vote décisif ne s'applique⁶². Deuxièmement, elle ne traite que du cas d'égalité des voix, et non de la situation rencontrée par le Conseil d'éthique dans sa propre pratique, où quatre membres votent pour, mais un seul d'entre eux est désigné au niveau international, de sorte qu'aucune décision n'est adoptée. Un mode de scrutin qui empêche l'organe de se prononcer « institutionnalise et peut même encourager l'absence de décision »⁶³. La Commission et la DGI recommandent donc que la loi prévoie un nouveau vote dans un délai qu'elle fixera et que, par la suite, le vote du groupe de membres comprenant au moins deux membres désignés au niveau international l'emporte chaque fois qu'aucune décision n'a été prise. Une telle règle ne confère pas la majorité à ces membres : en vertu de la règle ordinaire, ils ne peuvent pas décider sans un vote national, et leurs voix ne l'emportent que lorsque l'organe s'est trouvé dans l'impossibilité de se prononcer⁶⁴.

52. Pour les décisions relatives à la compétence professionnelle, le nouveau point 50¹, prévoit une règle différente : une décision est adoptée par les voix d'au moins quatre membres, dont au moins un a été désigné par les organisations internationales et étrangères, et aucune règle de départage n'est prévue. La première composition appliquait une règle unique à toutes ses décisions, qui exigeait les voix de deux membres désignés au niveau international, et la note explicative ne donne aucune raison de s'en écarter. La Commission et la DGI notent que cet écart n'est pas une question de détail : l'évaluation de la compétence professionnelle précède et conditionne l'établissement de la liste des candidats recommandés, et la règle proposée permettrait que cette liste soit établie sans le soutien de plus d'un membre désigné au niveau international. Lors des réunions en ligne, le ministre de la Justice a expliqué cette différence en invoquant l'idée que les membres nationaux sont mieux placés pour évaluer la compétence professionnelle, notamment la connaissance du droit ukrainien. Dans ses observations du 24 septembre 2026, la commission de la politique juridique a indiqué que toutes les décisions devraient être adoptées à la majorité simple de quatre des six membres, sans voix prépondérante pour l'un ou l'autre groupe, afin d'encourager le consensus et d'éviter toute inégalité entre les membres. Le ministère de la Justice a estimé qu'une telle majorité était suffisante, au moins pour l'adoption de la liste, qui, selon lui, ne fait que formaliser les décisions individuelles.

⁶¹ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 48.

⁶² [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 49 à 51 et Recommandation 9 (paragraphe 75) ; [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphe 50.

⁶³ [CDL-PI\(2023\)002](#), Suivi de l'avis [CDL-AD\(2022\)054](#), section D.

⁶⁴ [CDL-PI\(2023\)002](#), op. cit. ; [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphes 19 et 24.

53. La Commission et la DGI font observer que le critère de compétence professionnelle, tel que défini à la partie 22 de l'article 95 de la loi en vigueur (partie 28 telle que renumérotée par le projet de loi), comprend non seulement la connaissance du droit interne, mais aussi des compétences analytiques, la diligence, la communication et la capacité à travailler avec des collègues, éléments que les membres désignés au niveau international, siégeant aux côtés de trois membres nationaux et bénéficiant d'un service d'interprétation et d'un soutien analytique adéquat, sont bien placés pour évaluer. Lorsque la préoccupation porte sur le droit national, elle peut être prise en compte par la conception même de l'évaluation, par exemple au moyen d'une épreuve écrite sur le droit ukrainien, comme c'est le cas pour l'AGE, ou par un soutien d'experts mis à la disposition des membres⁶⁵, plutôt qu'en abaissant la majorité requise pour la décision. Les deux critères ne peuvent pas non plus être dissociés : des informations relatives à l'intégrité peuvent apparaître au stade de l'examen des compétences, et une règle moins stricte à ce stade offrirait une voie alternative pour écarter un candidat, de sorte qu'un candidat ayant franchi l'étape de l'intégrité avec le soutien de deux membres désignés au niveau international pourrait être exclu par les trois membres nationaux, rejoints par un membre international. Une majorité simple pour toutes les décisions, comme le propose la Commission de la politique juridique (voir paragraphe 52 ci-dessus), permettrait à un candidat d'être exclu par les trois membres nationaux, rejoints par un seul membre désigné au niveau international, à chaque étape, y compris l'étape relative à l'intégrité et l'adoption de la liste ; la préoccupation concernant l'inégalité entre les membres est prise en compte par les limites de la règle recommandée au paragraphe 51 ci-dessus, en vertu de laquelle les membres désignés au niveau international ne peuvent pas statuer sans un vote national et leurs voix ne prévalent que lorsque l'organe n'a pas été en mesure de se prononcer. Pour l'AGE, la Commission a estimé que le poids décisif des membres désignés à l'échelle internationale devait s'appliquer aux deux critères⁶⁶. L'absence de règle de départage signifie également qu'un partage des voix à trois contre trois entraîne la non-recommandation du candidat, de sorte que le résultat est déterminé par l'absence de majorité plutôt que par une évaluation motivée, et que la liste peut rester incomplète⁶⁷.

54. Le projet de loi ne précise pas quelle règle s'applique à la décision motivée relative à la recommandation d'un candidat (nouvelle partie 23 de l'article 95) et à l'établissement de la liste des candidats recommandés au HCJ (nouvelle partie 24). Le nouveau point 50¹ prévoit des majorités spéciales uniquement pour les décisions relatives au respect des critères d'intégrité et de compétence professionnelle. Dans la mesure où la recommandation et la liste constituent des décisions distinctes, elles relèvent de la règle générale prévue à la partie 13 de l'article 95¹, en vertu de laquelle une décision de la Commission de sélection est adoptée si au moins quatre de ses membres votent en sa faveur, sans aucune exigence quant à la participation des membres désignés au niveau international et sans moyen de départager les voix ex æquo. L'adoption de la liste n'est pas une simple formalité ; elle désigne les candidats éligibles à une nomination par le HCJ. Le projet de loi supprime également, sans explication, l'exigence selon laquelle les candidats recommandés doivent être sélectionnés « par vote

⁶⁵ Partie 22 de l'article 95 de la loi sur le pouvoir judiciaire en vigueur (partie 28 telle que renumérotée par le projet de loi) (connaissances dans le domaine du droit, capacités d'analyse, capacité à travailler avec diligence, aptitudes à la communication orale et écrite, et capacité à interagir avec ses collègues). En ce qui concerne l'AGE, voir [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphes 53-54, et la méthodologie de l'AGE, article 4 (une évaluation écrite portant sur une question préparée par un groupe externe d'experts internationaux et choisie au hasard).

⁶⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphes 19, 24 et 40 (« un modèle de vote qui confère aux membres relevant du quota international un pouvoir de décision déterminant ») ; CDL-PI(2023)002, op. cit., sections C et D.

⁶⁷ [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphes 58-59 (un mécanisme antiblocage est « essentiel », car sinon la procédure devrait être répétée).

public »⁶⁸, alors que seul un vote public permet de vérifier les majorités définies en fonction de l'origine des voix⁶⁹.

55. Dans un souci de clarté et d'uniformité de la procédure, ce qui permettrait de réduire les tensions au sein de la communauté professionnelle et les doutes du public, la Commission et la DGI recommandent que les décisions relatives à la compétence professionnelle et à l'adoption de la liste des candidats recommandés au HCJ soient prises selon la même règle que les décisions relatives à l'intégrité : quatre voix pour, dont au moins deux émanant de membres désignés au niveau international, un nouveau vote en cas d'absence de décision et, si la division n'est pas surmontée dans un délai fixé par la loi, la prévalence du vote du groupe de membres comprenant au moins deux membres désignés au niveau international ; que le vote public soit rétabli ; et que le quorum et la majorité requis pour les décisions de procédure soient définis.

6. Mandat, délais et continuité de la HQCJ

56. Le nouveau point 50¹ prévoit que « [l]e mandat de la Commission de sélection et de ses membres [...] est de deux ans à compter de la date de leur nomination » et que « [l]a prochaine composition de la Commission de sélection sera constituée conformément à la procédure prévue à l'article 95¹ ». La note explicative rappelle que le mandat de 15 des 16 membres de la HQCJ expire en juin 2027. La deuxième composition est donc nommée pour un mandat fixe de deux ans. La durée du mandat de la première composition était définie différemment : en vertu de l'actuel point 50, elle expirait deux ans après la nomination de la composition plénipotentiaire de la HQCJ, c'est-à-dire une période courant à compter de l'accomplissement de sa mission, de sorte que la Commission de sélection restait en fonction jusqu'à ce qu'elle ait accompli cette mission et pendant une période supplémentaire au cours de laquelle elle pouvait pourvoir à toute vacance survenant entre-temps⁷⁰. Un mandat fixé à une date peut expirer avant qu'une sélection ne soit achevée ; la constitution de la deuxième composition peut être retardée par des nominations contestées ou des litiges ; et deux ans, c'est court pour un organe qui doit renouveler la quasi-totalité d'une institution en temps de guerre. Dans ses observations du 24 septembre 2026, la Commission de la politique juridique a indiqué que la partie 6 de l'article 151 du Code de procédure administrative de l'Ukraine exclut les mesures provisoires⁷¹ qui suspendraient ou entraveraient de quelque manière que ce soit une procédure de concours. La Commission et la DGI notent que cette règle, qui est également pertinente pour le paragraphe 67 ci-dessous, limite le risque de retard lié à des litiges. Toutefois, elle ne résout pas les deux autres difficultés, à savoir l'expiration d'un mandat à durée déterminée avant l'achèvement d'une sélection et la brièveté d'un délai de deux ans pour le renouvellement de la quasi-totalité d'une institution. Le ministère de la Justice, pour sa part, a déclaré que le caractère temporaire du mécanisme doit reposer sur des conditions claires et prévisibles de cessation, qu'il s'agisse d'une durée déterminée ou de critères objectifs dont la réalisation met fin aux pouvoirs de la Commission de sélection. Comme

⁶⁸ L'article 95¹, partie 18, point 7, de la [loi en vigueur](#) impose à la Commission de sélection de choisir les candidats à recommander « par vote public ».

⁶⁹ Voir à cet égard le règlement du Groupe consultatif d'experts, articles 10 et 11 : les votes sont exprimés « pour » ou « contre », sans abstention, et le procès-verbal consigne le vote de chaque membre. Concernant la suppression d'une règle de vote prévue par la loi sans justification, voir, *mutatis mutandis*, [CDL-AD\(2026\)012](#), op. cit., paragraphes 37 et 41.

⁷⁰ [Note explicative du projet de loi](#), point 2 ; point 50 de la section XII et partie 9 de l'article 95¹ de la loi sur le pouvoir judiciaire ; voir paragraphe 32 ci-dessus. La première composition a procédé à des sélections pour des postes vacants isolés en 2024 et 2025 ; la composition ordinaire prévue à l'article 95¹ est nommée pour quatre ans.

⁷¹ [Code de procédure administrative de l'Ukraine](#), chapitre 10 (Garantie de la demande), article 151 (Types de mesures provisoires), partie 6 : « Il est interdit de prendre des mesures de garantie d'une demande qui consistent à (ou qui ont pour effet de) mettre fin, de reporter, d'interrompre ou d'entraver de quelque autre manière le déroulement d'un concours, [...] organisé pour le compte de l'État (d'un organisme public), [...] ou avec la participation d'une entité désignée par un organisme public dans le cadre d'une commission chargée d'organiser un concours, [...] »

indiqué ci-dessus, le caractère temporaire du mécanisme réside dans la mission, et non dans une durée déterminée ; un mandat défini par l'achèvement de la mission constitue un critère objectif à cette fin. La Commission et la DGI recommandent donc que la durée déterminée soit remplacée par un mandat défini, comme pour la première composition, par l'achèvement de la mission, ou, au moins, que le mandat se poursuive jusqu'à ce que toute sélection entamée, y compris toute nouvelle sélection, soit menée à bien.

57. Le calendrier est serré. Selon les délais fixés dans le projet de loi lui-même, la constitution de la deuxième composition nécessite au moins 41 jours, et la première composition a tenu sa première réunion quatre mois après sa nomination⁷². En vertu de la partie 9 modifiée de l'article 95, le HCJ « annonce le début de la sélection au plus tard trois mois avant l'expiration du mandat d'un membre de la [HQCJ] », c'est-à-dire au plus tard le 1er mars 2027. Selon les informations recueillies lors des réunions en ligne, la vérification approfondie des antécédents prend à elle seule au moins deux mois, et une sélection complète prend environ un an dans le cadre de procédures comparables. Un délai de trois mois est donc manifestement insuffisant. Pour la sélection des membres du HCJ, le projet de loi lui-même exige que l'annonce soit faite au plus tard six mois avant l'expiration du mandat ; la Commission et la DGI recommandent d'aligner la partie 9 de l'article 95 sur ce délai, le HCJ restant libre d'annoncer la sélection plus tôt. Deux points de formulation appellent également des précisions : étant donné qu'en mars 2027, les 15 postes ne seront pas encore vacants, les références aux « postes vacants » dans le nouveau point 50¹ et dans la partie 5 modifiée de l'article 95 devraient couvrir les postes dont le mandat est sur le point d'expirer ; et il convient de préciser que le regroupement de plusieurs postes au sein d'une même procédure de sélection, que la partie 5 autorise « s'il existe plus d'un poste vacant de ce type », est facultatif, une procédure de sélection étant organisée dans tous les cas où un seul poste doit être pourvu.

58. Si les mandats expirent en juin 2027 avant que les nouvelles nominations ne soient effectuées, la HQCJ perdra sa composition plénière et toutes les procédures dont elle est saisie seront suspendues. La partie 4 de l'article 92 de la loi sur le pouvoir judiciaire reporte cette issue sans l'écarter : un membre dont l'expiration du mandat priverait la HQCJ de son quorum reste en fonction jusqu'à la nomination d'un successeur, mais pour une durée maximale de trois mois, c'est-à-dire jusqu'en septembre 2027 au plus tard⁷³. Cette disposition ne prolonge pas le mandat de tous les membres, mais uniquement celui de ceux dont le départ priverait la HQCJ de son quorum. L'expérience de la période 2019-2023, durant laquelle quelque 2 000 postes judiciaires sont restés vacants, montre la gravité d'une telle interruption : la HQCJ n'a eu aucune composition entre novembre 2019 et juin 2023. En 2020, la Commission et la DGI ont recommandé que les mandats de tous les membres de la HQCJ se poursuivent jusqu'à la nomination de leurs successeurs⁷⁴.

59. La Commission et la DGI recommandent que les dispositions transitoires donnent pleinement effet à cette recommandation en prévoyant que, pour le renouvellement de 2027, le mandat de tous les membres se poursuive jusqu'à la nomination de leurs remplaçants, et non pas seulement pendant trois mois. Le ministère de la Justice a noté, dans ses observations du 24 septembre 2026, que la sélection pourrait aboutir à un nombre de nominations inférieur au nombre de postes à pourvoir. La Commission et la DGI estiment que,

⁷² Cinq jours pour la liste du ministère des Affaires étrangères, un jour ouvrable pour la demande du président du HCJ, 30 jours pour la désignation des candidats et cinq jours pour les nominations. La première composition a été nommée le 17 septembre 2021 et a tenu sa première réunion le 21 janvier 2022 (rapport de l'ALI, op. cit., section 1.2 ; note explicative, point 2).

⁷³ Partie 4 de l'article 92 de la loi sur le pouvoir judiciaire. La HQCJ est réputée atteindre le quorum dès lors qu'au moins onze membres, dont au moins six sont des juges ou des juges à la retraite, ont été nommés.

⁷⁴ [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 49 ; voir également [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphe 25. Voir également, en ce qui concerne le Monténégro, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro – Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphes 23 à 27.

dans ce cas, la disposition transitoire devrait déterminer, sur la base d'un critère objectif tel que le tirage au sort, lesquels des membres sortants resteront en fonction jusqu'à ce que les postes restants soient pourvus. Cette prolongation constitue une solution temporaire pour sortir de l'impasse : la loi pourra fixer une durée maximale pour les nouvelles nominations.

60. Au cours des réunions en ligne, les représentants de la HJCJ ont mis en avant les concours de nomination à des fonctions judiciaires et les évaluations de qualification, qui resteront en cours lorsque la composition de la HJCJ sera renouvelée en 2027. Ils ont souligné que ces procédures devraient être poursuivies par ses nouveaux membres plutôt que de recommencer à zéro, et qu'une pratique différente appliquée à la partie restante d'un concours déjà en cours pourrait soulever des questions d'inégalité de traitement des candidats à ce concours⁷⁵. La Commission et la DGI rappellent qu'en 2019 et 2020, lorsque la dissolution de la HJCJ avait interrompu toutes les évaluations en cours, elles avaient déploré cette interruption et recommandé à la nouvelle HJCJ de « s'appuyer sur les travaux de son prédécesseur »⁷⁶. La Commission et la DGI réitèrent cette recommandation.

7. La procédure de sélection de la HJCJ

61. En vertu de la nouvelle partie 16 de l'article 95, la sélection comprend trois étapes : l'admission, qui consiste à vérifier si le candidat et les documents fournis « répondent aux exigences établies par la présente loi » ; la vérification approfondie des antécédents et l'évaluation, par la Commission de sélection, du respect par les candidats du critère d'intégrité ; et l'évaluation de leurs compétences professionnelles ainsi que l'établissement de la liste des candidats recommandés au HCJ. La retransmission en direct des entretiens et l'exigence de deux candidats par poste sont reprises de la loi en vigueur⁷⁷.

62. Le projet de loi confie l'établissement des listes de candidats au Secrétariat du HCJ et la décision relative à l'admission au HCJ lui-même. Cette réattribution n'est acceptable que dans la mesure où les fonctions se limitent au domaine formel et administratif : l'établissement des listes doit rester le rassemblement technique des candidatures reçues, et l'admission, la vérification de conditions documentaires objectivement vérifiables, toute appréciation du mérite étant réservée à la Commission de sélection, car sinon l'autorité de nomination déterminerait le vivier dans lequel elle devra ensuite choisir⁷⁸.

63. La Commission a fixé les mêmes limites pour l'AGE : l'implication des autorités investies du pouvoir de nomination dans la procédure ne doit pas leur permettre de réexaminer ou d'écarter les évaluations effectuées par l'organe d'experts, dont la fonction serait sinon privée de sa raison d'être⁷⁹. La Commission et la DGI recommandent donc que la loi précise que la décision motivée du HCJ relative à la nomination, en vertu de la partie 7 de l'article 95, porte sur le choix parmi les candidats recommandés par la Commission de sélection et ne reproduit ni ne reproduit les évaluations de cet organe. L'admission, par ailleurs, n'est réglementée que partiellement : aucun délai n'est fixé dans lequel le HCJ doit statuer, et le critère n'est pas

⁷⁵ Les concours pour les cours d'appel et les tribunaux de première instance, les concours pour les nouveaux tribunaux administratifs spécialisés et l'évaluation des qualifications de plus de 1 200 juges.

⁷⁶ [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., paragraphes 20, 25 et 85 (« Le travail accompli jusqu'à présent par la HJCJ devrait servir de base à ces nominations urgentes ») ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 11, 36 et 77 (« La nouvelle HJCJ devrait s'appuyer sur le travail de son prédécesseur »).

⁷⁷ Article 95, parties 5 et 18 (derniers alinéas), et article 95¹, partie 18, point 7, de la loi en vigueur.

⁷⁸ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphe 38 (les instances de nomination ne peuvent sélectionner un candidat que parmi ceux que l'instance d'expertise a jugés aptes) ; voir également les paragraphes 51-52 (le transfert des fonctions essentielles hors d'une instance d'expertise chargée de la présélection peut générer des conflits d'intérêts et compromettre l'indépendance et l'efficacité du processus).

⁷⁹ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphes 37 à 39 ; voir également les paragraphes 45 et 47 (les risques de dépendance technique et informationnelle, et l'équilibre institutionnel) ; CDL-PI(2023)002, op. cit., section C (le fait de permettre aux instances de nomination de sélectionner des candidats jugés inaptes « risque de vider de son sens le rôle de l'AGE »).

applicable en l'état, puisque le respect des critères d'intégrité et de compétence professionnelle, qui font partie des « exigences établies par la présente loi », ne peut être vérifié qu'à l'issue de la procédure. La première sélection illustre ce qui est en jeu à ce stade⁸⁰. L'admission ne devrait donc être refusée que lorsqu'un candidat ne remplit pas les conditions formelles d'éligibilité ou ne présente pas les documents requis ; un délai devrait être fixé dans lequel le HCJ doit statuer et au cours duquel les irrégularités formelles peuvent être rectifiées, comme le prévoit le projet de loi concernant la procédure parlementaire ; et les refus devraient être motivés, notifiés au candidat et susceptibles de recours, les motifs étant rendus publics à la demande du candidat.

64. Les modalités de l'évaluation sont largement laissées à la discrétion de la Commission de sélection, ce qui est approprié, sous réserve des précisions suivantes. En vertu de la nouvelle partie 20, un candidat n'est auditionné au stade de l'intégrité que lorsque des doutes raisonnables surgissent, et ce à titre d'alternative à une explication écrite, bien que l'entretien soit, dans la pratique, le principal instrument d'évaluation de l'intégrité ; la Commission et la DGI suggèrent que la Commission de sélection soit libre d'auditionner tout candidat et qu'un candidat menacé d'exclusion ait le droit d'être entendu. Elles suggèrent en outre que les instruments d'évaluation des compétences professionnelles soient appliqués de manière uniforme, selon des critères et une structure publiés à l'avance, et que les entretiens se déroulent en règle générale en personne ; une épreuve écrite ou pratique, sur le modèle de l'AGE, renforcerait l'objectivité et répondrait aux préoccupations relatives au droit interne. La Commission et la DGI estiment que la retransmission en direct des entretiens peut rester la règle, la loi autorisant la Commission de sélection, par une décision motivée, à entendre à huis clos les parties d'un entretien concernant des données à caractère personnel sensibles⁸¹.

65. Enfin, le projet de loi ne fixe aucun délai pour aucune étape de la sélection. Compte tenu de l'échéance de juin 2027, la Commission et la DGI recommandent que des délais réalistes soient fixés pour chaque étape, leur expiration n'invalidant pas la procédure⁸².

66. En vertu des nouvelles parties 20 et 23 de l'article 95, les décisions de la Commission de sélection doivent être motivées, et le candidat peut demander à prendre connaissance de la décision l'excluant ainsi que d'une explication des motifs pour lesquels il n'a pas été recommandé ; une motivation spécifique est donc requise lorsque la décision est négative. Ce que le projet de loi laisse à l'initiative du candidat, c'est la communication de ces motifs, ce qui correspond au minimum prévu par la Recommandation CM/Rec(2010)12⁸³ : l'exclusion est en pratique définitive, la connaissance des motifs est la condition préalable à tout recours effectif, et une violation a été constatée lorsqu'un organe de contrôle n'a pas communiqué les éléments sous-jacents et a fourni des motifs insuffisants⁸⁴. La Commission et la DGI recommandent donc que la décision motivée excluant un candidat ou ne le recommandant pas soit notifiée au candidat concerné, le délai de recours courant à compter de cette notification⁸⁵, les conclusions favorables étant consignées de manière sommaire, ce qui

⁸⁰ Haut Conseil de la justice : « La Commission de sélection a clôturé le concours et publié une liste de 32 candidats au poste de membre de la HCJ », 15 mars 2023 (301 participants, 64 admis aux entretiens, 32 recommandés) ; Rapport de l'ALI, op. cit., section 2.2 ; les chiffres de 64 et 32 ont été mentionnés par le ministre de la Justice, le HCJ et l'Ordre national des avocats d'Ukraine lors des réunions en ligne.

⁸¹ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphes 36 et 42 (les informations obtenues lors des parties des entretiens menées à huis clos ne doivent pas être divulguées) ; concernant l'épreuve écrite, Méthodologie de l'AGE, article 4, paragraphe 2.

⁸² Comité des ministres, [Lignes directrices relatives à la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme](#), ligne directrice III.2, et [exposé des motifs](#), paragraphe 62 ; voir [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphe 69.

⁸³ Comité des ministres, [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 48.

⁸⁴ CEDH, [Thanza c. Albanie](#), n° 41047/19, 4 juillet 2023, paragraphes 109 à 123 (non-communication des pièces sur lesquelles repose la décision et motivation insuffisante).

⁸⁵ Comparer, pour l'AGE, la méthodologie de l'AGE, articles 3, paragraphe 3, et 4, paragraphe 5 (décisions motivées rédigées dans les 15 jours suivant leur adoption), et [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphes 31 et 33

répond à la préoccupation exprimée lors des réunions en ligne selon laquelle des décisions motivées à chaque étape retarderaient la procédure ; et que les décisions négatives soient publiées sans leurs motifs, la décision motivée étant rendue publique à la demande du candidat⁸⁶.

67. Le projet de loi ne fait aucune mention du contrôle juridictionnel⁸⁷, bien que la décision de la Commission de sélection soit définitive pour un candidat exclu, lequel devrait pouvoir la contester ou, à tout le moins, contester la procédure selon laquelle elle a été prise⁸⁸. La question de savoir si l'exclusion d'un recours juridictionnel contre une décision du Conseil d'éthique, concluant qu'un candidat au poste de membre du HCJ ne répond pas aux critères d'éthique professionnelle et d'intégrité, est compatible avec la Constitution est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle d'Ukraine⁸⁹. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'Ukraine de se prononcer sur la conformité de cette question à la Constitution. La Commission de Venise et la DGI rappellent que la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que les décisions affectant la carrière des juges et des membres des organes de gouvernance judiciaire doivent, en règle générale, faire l'objet d'un contrôle juridictionnel⁹⁰. En l'état actuel du projet de loi, un candidat qui ne remplit pas les critères ne peut pas contester la décision devant un tribunal. La Commission et la DGI recommandent donc que la loi prévoie expressément la désignation d'une juridiction chargée de connaître des recours contre les décisions de la Commission de sélection,⁹¹ et que ces décisions puissent être contestées, dans des délais courts, uniquement pour des motifs formels (procéduraux) et non sur le fond.⁹² Cette désignation peut tenir compte de la réforme de la justice administrative en cours (voir note de bas de page n° 16 ci-dessus) et cette juridiction peut être un tribunal administratif, à condition qu'elle offre les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'un tel contrôle exige. La Commission et la DGI notent en outre qu'un recours susceptible de paralyser la procédure serait aussi préjudiciable que l'absence de tout recours. La loi devrait donc également préciser qu'un recours ne suspend pas la procédure de sélection dans son ensemble et que, lorsqu'une décision est annulée, la Commission de sélection adopte une nouvelle décision concernant le candidat en question dans un bref délai.⁹³

(publication des décisions concernant les candidats jugés « non aptes », la décision motivée étant publiée à la demande du candidat).

⁸⁶ [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphe 33.

⁸⁷ Cour suprême, Grande Chambre, arrêt du 14 septembre 2023 dans l'affaire n° 990/9/23 ; recueils de la jurisprudence de la Grande Chambre dans les affaires concernant les recours contre les actes, actions et omissions de la HCQJ, publiés par la Cour suprême au 1er novembre 2023 et au 1er février 2025, accompagnés des opinions séparées annexées dans plusieurs de ces affaires. La Grande Chambre a depuis appliqué le délai d'un mois prévu à l'article 122, paragraphe 8, du Code de procédure administrative aux recours contre les décisions de la HCQJ en matière de sélection des juges, délai courant à compter de l'adoption et de la publication d'une décision fixant les règles applicables à tous les participants (affaire n° 990/516/25, 2026) ; un recueil de sa jurisprudence relative aux recours contre les actes du HCJ couvrant la période du 1er janvier 2025 au 1er juillet 2026 est également disponible.

⁸⁸ [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#), op. cit., paragraphe 48.

⁸⁹ [Recours constitutionnel](#) formé par un candidat au poste de membre du HCJ, que le Conseil d'éthique avait jugé ne pas répondre aux critères d'éthique professionnelle et d'intégrité, contestant la partie 4 de l'article 22 et le paragraphe 3 de la section VII du Code de procédure administrative, ainsi que le paragraphe 5 de la section II de la loi n° 1635-IX, dans la mesure où ces dispositions excluent tout recours judiciaire contre une telle décision. La deuxième chambre de la Cour constitutionnelle d'Ukraine a ouvert l'examen de l'affaire le 24 avril 2024 ; aucune décision n'avait été publiée au moment de la rédaction du présent avis.

⁹⁰ CEDH, [Grzęda c. Pologne](#) [GC], n° 43572/18, 15 mars 2022, paragraphes 299 à 350 ; [Bilgen c. Turquie](#), n° 1571/07, 9 mars 2021, paragraphe 96 ; [Oleksandr Volkov c. Ukraine](#), n° 21722/11, 9 janvier 2013, paragraphes 87 à 91.

⁹¹ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 63 et [Recommandation 10](#) (paragraphe 75) ; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 65 ; [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphe 52 ; [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphes 36-37.

⁹² [CDL-AD\(2023\)042](#), Ukraine – Avis de suivi urgent aux avis sur la loi « relative aux modifications apportées à certains actes législatifs de l'Ukraine afin de clarifier les dispositions relatives à la sélection par concours des candidats au poste de juge à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphes 14-15 ; [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphes 37 et 40 (contrôle juridictionnel limité aux motifs de forme, « et non au fond »).

⁹³ Voir, *mutatis mutandis*, concernant l'importance de ne pas laisser les postes concernés vacants pendant des périodes prolongées, [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., paragraphe 38 ; [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphe 55.

68. En vertu de la nouvelle partie 24 de l'article 95, la Commission de sélection doit recommander au moins deux candidats par poste vacant, dont au moins deux juges ou juges à la retraite pour chaque poste qui leur est réservé. Cette exigence garantit au HCJ un véritable choix parmi des candidats répondant aux critères requis⁹⁴, un organe d'experts étant censé n'exclure que ceux qui ne les satisfont pas⁹⁵. Appliquée au renouvellement de 15 postes lors d'une seule sélection, elle présuppose toutefois qu'au moins 30 candidats aptes se présentent. Le projet de loi prévoit des conséquences différentes en cas d'insuffisance de candidats, ce qui, en vertu de la partie 25 de l'article 95, ne concerne que le poste pour lequel moins de deux candidats ont été recommandés : lorsque la sélection porte sur l'ensemble des postes vacants, le HCJ « peut » annoncer une nouvelle sélection pour ce poste dans un délai de 30 jours ; lorsqu'il s'agit d'un seul poste, il « doit » le faire. Dans le premier cas, un poste peut rester vacant indéfiniment ; dans le second, des sélections successives peuvent avoir lieu, un risque non purement théorique⁹⁶. Parmi les deux solutions, celle qui repose sur le pouvoir discrétionnaire comporte le moins de risques, car une répétition automatique n'offre aucune garantie que la sélection suivante attirera un nombre suffisant de candidats aptes ; aucune des deux ne résout toutefois la véritable difficulté, à savoir que l'exigence de deux candidats fonctionne comme une condition de validité de la sélection plutôt que comme une garantie de choix.

69. Une règle parallèle figurant dans les trois lois modifiées (partie 17 de l'article 95 de la loi sur le pouvoir judiciaire, partie 6 de l'article 9 de la loi sur le HCJ et partie 4 de l'article 208-1 de la loi sur le règlement intérieur de la Verkhovna Rada) impose l'organisation d'une nouvelle sélection lorsque moins de deux candidats par poste sont admis. La Commission a récemment admis qu'une marge d'appréciation pouvait empêcher la répétition systématique des concours, à condition que toute décision de ne pas réorganiser un concours soit rendue publique et que les vacances prolongées soient évitées⁹⁷. La Commission et la DGI suggèrent un régime uniforme pour toutes les situations où moins de deux candidats par poste sont admis ou recommandés tant lors de la sélection des membres de la HQCJ que lors de celle des membres du HCJ : la Commission de sélection et le Conseil d'éthique devraient recommander tous les candidats qui répondent aux critères, même s'ils sont moins de deux par poste. Les nominations ne devraient être effectuées que parmi les candidats recommandés, un seul candidat recommandé étant suffisant ; les décisions relatives à la répétition d'une sélection devraient être motivées et publiées ; et les postes restés vacants devraient faire l'objet d'une nouvelle publication dans un délai défini.

8. Gestion de l'information et autonomie administrative

70. En vertu de la nouvelle partie 30 de l'article 95, la Commission de sélection doit transmettre au Secrétariat du HCJ, dans les cinq jours suivant la remise de sa liste, « tous les documents et informations reçus et/ou recueillis » au cours de la sélection, c'est-à-dire avant que le HCJ n'ait pris sa décision, y compris les éléments concernant les candidats que la Commission de sélection n'a pas recommandés. La conservation des documents de sélection par une institution permanente est compréhensible. Leur confidentialité protège néanmoins les candidats contre toute atteinte à leur réputation, les membres contre toute pression, et la procédure elle-même contre le risque de dissuader des candidats qualifiés⁹⁸. Dans ses

⁹⁴ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphes 30 et 32.

⁹⁵ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 41 à 45 et Recommandation 8 (paragraphe 75).

⁹⁶ Lors de la procédure de sélection annoncée en 2024 pour pourvoir un seul poste vacant au sein de la HQCJ, le HCJ n'a nommé aucun des deux candidats recommandés par la Commission de sélection ; le poste n'a été pourvu qu'à l'issue d'une nouvelle procédure de sélection, en août 2025 (Commission européenne, Rapport sur l'Ukraine 2025, op. cit., chapitre 23 ; rapport de l'ALI, op. cit., section 2.2).

⁹⁷ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphes 53 à 55. Voir également [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., paragraphe 66.

⁹⁸ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphe 36 ; CEDH, [L.B. c. Hongrie](#) [GC], n° 36345/16, 9 mars 2023, paragraphe 123 ; Conseil de l'Europe, [Convention 108+](#).

observations du 24 septembre 2026, la Commission de la politique juridique a expliqué que le transfert ne concerne que les documents recueillis au cours de l'évaluation et vise, en particulier, à les mettre à la disposition des tribunaux en cas de contestation des décisions de la Commission de sélection. La Commission et la DGI suggèrent donc que le transfert n'ait lieu qu'après que les nominations ont été effectuées à des fins de stockage uniquement ; la Commission de sélection, qui reste en fonction, pouvant entre-temps mettre ces éléments à la disposition d'une juridiction ; que les comptes rendus des délibérations internes en soient exclus ; que l'accès aux données sensibles des candidats non retenus nécessite leur consentement ou soit limité à des circonstances strictement définies ; et que la loi elle-même définisse, comme la Commission l'a recommandé pour l'AGE, les catégories d'informations transmises et non divulguées, la durée de conservation et les conditions d'accès⁹⁹.

71. Le nouveau point 50¹ dispose que « [à] la demande d'un membre de la deuxième composition de la Commission de sélection, celle-ci peut faire appel à des interprètes afin d'apporter un soutien organisationnel et technique à l'exercice des pouvoirs de ce membre. Les activités de ces interprètes peuvent être financées grâce à une aide technique internationale » ; selon la note explicative, « [l]a mise en œuvre du projet de loi n'entraînera pas de dépenses supplémentaires pour les budgets de l'État et des collectivités locales ». Un autre soutien provient du Secrétariat du HCJ, et la possibilité de recruter des assistants, dont disposait la première composition, n'est pas reconduite, sans explication. L'évaluation de l'intégrité nécessite la collecte, la vérification et l'analyse d'informations volumineuses ainsi que la préparation de décisions motivées ; les membres désignés au niveau international dépendent encore davantage de ce soutien que les membres nationaux, sans quoi leur participation risquerait d'être réduite à une simple formalité. Pour l'AGE, dont le secrétariat relève exclusivement de lui, la Commission a considéré cette autonomie comme inhérente à l'indépendance d'un organe de sélection et a mis en garde contre toute dépendance technique et informationnelle vis-à-vis d'une autre institution, en particulier une institution dont l'organe de sélection contribue à déterminer la composition¹⁰⁰. Ces considérations s'appliquent en l'espèce : le soutien proviendrait du Secrétariat du HCJ, c'est-à-dire de l'autorité qui nomme les membres de la HQCJ, et cette autorité contrôlerait ainsi l'infrastructure dont dépend la Commission de sélection.

72. La Commission et la DGI recommandent donc que la Commission de sélection se voie confier la responsabilité de ses principales fonctions de secrétariat et d'administration, y compris la gestion des documents, de la correspondance et des données à caractère personnel, grâce à un soutien administratif et analytique qui lui soit propre, qui lui soit exclusivement subordonné et qui reflète sa composition mixte, le Secrétariat du HCJ ne fournissant qu'un soutien logistique et technique limité ainsi que la conservation des dossiers, toute garantie supplémentaire en matière de protection des données étant mise en place par le biais d'obligations légales précises ; qu'au minimum, les membres puissent à nouveau s'adjoindre les services d'assistants ainsi que d'interprètes. Le financement de ce soutien devrait être garanti pour l'ensemble du mandat.

D. La sélection des membres du HCJ

73. La section II du projet de loi modifie la loi sur le HCJ et la loi « relative au règlement intérieur de la Verkhovna Rada ». En vertu de l'article 131 de la Constitution, le HCJ se compose de 21 membres, dont 20 sont élus ou nommés par le Congrès des juges, le Président, la Verkhovna Rada, le Congrès des avocats, la Conférence panukrainienne des procureurs et le Congrès des représentants des facultés de droit et des établissements

⁹⁹ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphes 36 à 42 ; [Méthodologie du Groupe consultatif d'experts](#), article 8, prévoyant la conservation des documents de sélection pendant trois ans, puis leur destruction. Concernant la durée de conservation et les conditions d'accès, voir [CDL-AD\(2023\)027](#), op. cit., paragraphe 52.

¹⁰⁰ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphes 43 à 52 ; Règlement du Groupe consultatif d'experts, section III, article 14.

universitaires, le président de la Cour suprême siégeant *d'office*. Depuis 2021, les candidats font l'objet d'un examen portant sur leur éthique professionnelle et leur intégrité par le Conseil d'éthique, un organe composé de six membres – trois juges ou juges à la retraite proposés par le Conseil des juges d'Ukraine et trois personnes proposées par des organisations internationales et étrangères – établi pour une durée de six ans afin d'aider les organes d'élection et de nomination à déterminer si les candidats à un poste de membre du HCJ répondent à ces critères (article 9-1 de la loi sur le HCJ). Le Conseil d'éthique a évalué les candidats lors de toutes les procédures de sélection depuis sa création¹⁰¹. La plupart des membres en exercice du HCJ ont démissionné avant de se soumettre à cette évaluation unique¹⁰². La HCJ a retrouvé son quorum en janvier 2023, tous ses membres, à l'exception du président de la Cour suprême, ayant été jugés par le Conseil d'éthique comme répondant aux critères d'éthique professionnelle et d'intégrité¹⁰³. Le mandat des membres du Conseil d'éthique expire en novembre 2027.

74. En vertu de l'article 9 modifié de la loi sur le HCJ, l'organe convoquant le congrès ou la conférence concernés est tenu d'annoncer la sélection « au plus tard six mois avant l'expiration du mandat d'un membre du Haut Conseil de la justice ou dans les 14 jours suivant la date de la cessation anticipée des fonctions dudit membre », d'examiner les dossiers des candidats et de décider s'ils « répondent aux exigences fixées par la présente loi », d'entendre les candidats recommandés par le Conseil d'éthique « afin d'évaluer leurs compétences professionnelles » et de « prendre une décision concernant chaque candidat ». Selon la note explicative, le transfert de ces pouvoirs du HCJ aux instances de convocation vise à renforcer « la sécurité juridique des procédures de sélection » et à garantir « la constitution en temps utile de la composition du Haut Conseil de la justice ». Le projet de loi transfère ainsi la décision de publier l'appel à candidatures, de recevoir et de publier les candidatures, ainsi que la vérification de leur conformité, du HCJ et de son Secrétariat aux organes convoquant les congrès et conférences respectifs, le Secrétariat continuant à publier l'annonce. Dans ses observations du 24 septembre 2026, la commission de la politique juridique a expliqué que la vérification au stade de l'admission ne porte que sur les documents présentés et les exigences formelles de la loi, l'évaluation de l'éthique professionnelle et de l'intégrité étant réservée au Conseil de déontologie. Le projet de loi ne désigne pas ces instances, qui ne peuvent être identifiées qu'en se référant à la législation régissant chaque congrès ou conférence : le Conseil des juges d'Ukraine, le Conseil du barreau d'Ukraine et le Conseil des procureurs d'Ukraine, qui convoquent respectivement le Congrès des juges, le Congrès des avocats et la Conférence panukrainienne des procureurs¹⁰⁴. Le Congrès des représentants des facultés ;

¹⁰¹ Conseil d'éthique, Règlement intérieur et méthodologie, court.gov.ua/eng/ec (rapport de l'ALI, op. cit., section 1.1 : Règlement intérieur adopté les 1 et 9 décembre 2021, méthodologie adoptée le 9 décembre 2021) ; le Conseil d'éthique a été créé le 9 novembre 2021 ([CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphe 9).

¹⁰² [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphes 10 à 14 (douze membres ont démissionné en janvier et février 2022 ; parmi les quatre membres *non d'office* restants qui ont fait l'objet d'une évaluation, l'un d'entre eux a été jugé non conforme le 7 mai 2022).

¹⁰³ [CDL-AD\(2023\)027](#), op. cit., paragraphe 9. Concernant l'évaluation ponctuelle des membres en fonction et ses résultats, voir [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphes 8 à 19 ; concernant l'exclusion du président de la Cour suprême de cette évaluation, voir [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 58. L'élection de huit membres par le XIXe Congrès extraordinaire des juges d'Ukraine, les 11 et 12 janvier 2023, qui a permis de rétablir le quorum (15 membres sur 21) du Haut Conseil de la justice, est consignée sur le [site web du Haut Conseil de la justice](#). Les décisions du Conseil d'éthique sont publiées sur [son site web](#). La composition complète de 21 membres n'a pas été atteinte : au 31 août 2026, les deux sièges de la Verkhovna Rada et les deux sièges du Congrès des avocats sont vacants, la sélection pour le quota parlementaire en étant au stade du Conseil d'éthique.

¹⁰⁴ [Loi sur le HCJ](#), article 9, partie 1 (l'expression « l'organe convoquant le congrès ou la conférence concernés », reprise par le projet de loi, est utilisée dans la loi en vigueur sans être définie) ; article 10, partie 6, article 11, partie 6, et article 12, partie 6 (la procédure de convocation du Congrès des juges, du Congrès des avocats et de la Conférence panukrainienne des procureurs est régie, respectivement, par la loi sur le pouvoir judiciaire, la loi « sur le barreau et l'exercice du droit » et la loi « sur le ministère public »). En vertu de l'article 130, parties 1-3 et 7, de la [loi sur le pouvoir judiciaire](#), le Congrès des juges est convoqué par le Conseil des juges, qui en fixe la date et le lieu ; lorsque des membres du HCJ doivent être élus, l'avis de convocation est publié au plus tard quarante-cinq jours avant le Congrès. En vertu de l'article 54, parties 4 et 5, de la [loi « sur le barreau et l'exercice du droit »](#), le Congrès des avocats est convoqué par le Conseil du barreau d'Ukraine ; en vertu de l'article 68, parties 1 et 2, de

de droit et des établissements universitaires ne dispose pas d'organe de convocation propre ; sa date et son lieu sont fixés par le HCJ lui-même ou, lorsque celui-ci ne peut se prononcer faute d'un nombre suffisant de membres, par l'autorité exécutive centrale dans le domaine de l'éducation et des sciences¹⁰⁵.

75. La Commission et la DGI voient un intérêt à cette réattribution, qui éloigne le HCJ des premières étapes de la sélection de ses futurs membres et est conforme aux prérogatives des autorités désignées par l'article 131 de la Constitution ; la vérification approfondie des antécédents et l'avis du Conseil d'éthique sont préservés, ce qui est une bonne chose. Étant donné que le projet de loi ne désigne pas les instances de convocation (voir paragraphe 74 ci-dessus), et étant donné que, pour le Congrès des représentants des facultés de droit et des établissements universitaires, les fonctions transférées soit resteraient au HCJ, ce que la réattribution vise à éviter, soit reviendraient à un ministère, dont la loi exclut les fonctionnaires même du comité d'organisation de ce congrès, la Commission et la DGI suggèrent que la loi identifie chaque organe de convocation et que les autorités confirment sa capacité à recevoir et à traiter les dossiers des candidats ; à défaut, le Secrétariat du HCJ pourrait conserver ces fonctions. La Commission et la DGI partagent l'avis du Comité de la politique juridique selon lequel la vérification au stade de l'admission devrait se limiter aux documents présentés et aux exigences formelles de la loi. Toutefois, le libellé de la disposition est plus large : l'organe de convocation décide si les candidats « remplissent les conditions fixées par la présente loi », et ces conditions comprennent, en vertu de l'article 6 de la loi sur le HCJ, les critères de compétence professionnelle, d'éthique professionnelle et d'intégrité (pour la HQCJ, voir le paragraphe 62 ci-dessus). En tout état de cause, la Commission et la DGI recommandent que des règles minimales uniformes régissent les avis de concours, le dépôt des candidatures, les motifs et le raisonnement des décisions de conformité, la rectification et la publication, et que la vérification effectuée par les instances de convocation reste strictement formelle et ne préjuge pas de l'évaluation de l'éthique professionnelle et de l'intégrité, qui relève de la seule compétence du Conseil d'éthique¹⁰⁶ ; la règle parlementaire selon laquelle les erreurs sans incidence ne constituent pas une non-conformité, assortie d'un délai de dix jours ouvrés pour la rectification, s'appliquerait utilement à l'ensemble des procédures¹⁰⁷ et les refus d'admission devraient être motivés, notifiés et soumis à un contrôle juridictionnel.

76. Le projet de loi maintient l'exigence selon laquelle la liste du Conseil d'éthique doit comporter au moins le double du nombre de postes vacants. Dans ses observations du 24 septembre 2026, le ministère de la Justice a expliqué que la liste regroupe tous les candidats jugés conformes aux critères sans les classer, et que cette exigence découle du caractère concurrentiel de la sélection, qui présuppose au moins deux candidats par poste. La Commission et la DGI réitèrent leur recommandation de 2021 visant à supprimer cette exigence et à ce que le Conseil d'éthique soumette une liste de tous les candidats répondant aux critères d'éthique professionnelle et d'intégrité¹⁰⁸. Les candidats répondent à ces critères ou non ; ils ne peuvent pas être classés selon leur degré d'intégrité. Une exigence qui permet au Conseil d'éthique de n'inclure dans sa liste qu'une partie des candidats répondant aux critères transforme son évaluation en un classement, va au-delà de l'assistance qu'un organe

la [loi « sur le ministère public »](#), la Conférence pan ukrainienne des procureurs est convoquée par le Conseil des procureurs. Voir également [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphe 41, notes de bas de page 20 à 23.

¹⁰⁵ [Loi sur le HCJ](#), article 13, parties 8, 9 et 12. Le comité d'organisation, composé d'un maximum de dix représentants et pouvant être constitué pour préparer le congrès, reçoit ses invitations de la part de « l'organe convoquant le congrès » ; les fonctionnaires de l'autorité exécutive centrale dans le domaine de l'éducation et des sciences ne peuvent en faire partie.

¹⁰⁶ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 55 à 57.

¹⁰⁷ Projet d'amendements à la partie 4 de l'article 208-1 du Règlement intérieur de la Verkhovna Rada (nouveaux paragraphes 2 et 3) ; la même règle régit la sélection des juges de la Cour constitutionnelle (loi sur la Cour constitutionnelle, article 10-6, paragraphes 1 et 2). Voir également la méthodologie de l'AGE, articles 3, 4 et 6 (précisions écrites et prolongations des délais sur demande justifiée).

¹⁰⁸ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 41 à 45 et Recommandation 8 (paragraphe 75) ; voir le paragraphe 68 ci-dessus.

consultatif peut apporter à la prérogative constitutionnelle des organes d'élection et de nomination – un organe d'experts devrait « n'exclure que les candidats qui ne satisfont manifestement pas aux normes morales ou professionnelles requises, laissant aux autorités de nomination un choix significatif dans la décision finale »¹⁰⁹ – et, lorsque le nombre de candidats éligibles qui se présentent est insuffisant, conduit à la répétition de la sélection. Si, comme l'a expliqué le ministère de la Justice, le Conseil d'éthique inscrit sur sa liste tous les candidats qui répondent aux critères, les organes d'élection et de nomination disposent déjà du choix le plus large que permet le vivier de candidats, et l'exigence d'un nombre de candidats équivalent au double des postes vacants ne saurait élargir ce choix. Cette exigence ne s'applique donc que lorsque moins de deux candidats par poste remplissent les critères : la liste n'atteint pas le nombre requis, et la sélection doit être répétée. Cette situation serait mieux régie par le régime uniforme suggéré au paragraphe 69 ci-dessus.

77. Une autre innovation importante réside dans l'entretien des candidats recommandés par le Conseil d'éthique par les organes de convocation et, pour le quota parlementaire, par la commission compétente, suivi d'« une décision concernant chaque candidat »¹¹⁰. La note explicative n'explique pas pourquoi cette évaluation devrait être confiée à plusieurs organes de nature différente (voir paragraphe 74 ci-dessus) ; les instances de convocation ne disposent d'aucun critère ni d'aucune méthodologie établis, leur compétence n'est pas démontrée, et la diversité des pratiques ne permettra pas d'aboutir à des évaluations comparables ; en ce qui concerne le Congrès des représentants des facultés de droit et des établissements universitaires, l'entretien reviendrait au HCJ lui-même ou à un ministère. Ces réserves ont été largement partagées lors des réunions en ligne. Dans ses observations du 24 septembre 2026, le ministère de la Justice a expliqué que le Conseil de déontologie assiste les organes d'élection et de nomination uniquement en matière d'éthique professionnelle et d'intégrité, la compétence professionnelle étant vérifiée par ces organes eux-mêmes. La commission de la politique juridique a ajouté que la décision prise à l'issue de l'entretien a un caractère consultatif, puisqu'une évaluation insatisfaisante ne figure pas parmi les motifs pour lesquels un candidat cesse de participer à la sélection, et que le règlement intérieur de la Verkhovna Rada prévoit déjà, pour le quota parlementaire, une discussion préliminaire sur les candidats et une décision concernant chacun d'entre eux.

78. La Commission et la DGI ne remettent pas en cause la prérogative des organes d'élection et de nomination d'évaluer la compétence professionnelle des candidats recommandés par le Conseil d'éthique. Ce que le projet de loi ajoute, c'est une évaluation distincte, effectuée avant l'élection ou la nomination, par les organes de convocation et la commission parlementaire. Le projet de loi ne précise pas l'effet juridique de cette évaluation. Si elle pouvait exclure un candidat recommandé, les entretiens constitueraient un filtre supplémentaire, géré par des instances à caractère corporatif ou politique, sans les garanties inhérentes à l'évaluation du Conseil d'éthique, et porteraient atteinte à la réforme de 2021, en vertu de laquelle cette évaluation constitue le seul filtre fondé sur le mérite avant la décision de l'instance de nomination. La Commission de la politique juridique considère que cette décision a un caractère consultatif (voir paragraphe 77 ci-dessus). Le projet de loi ne contient aucune disposition à cet effet et ne précise pas quel poids revêt une décision négative lors du vote. La Commission et la DGI recommandent donc que la loi ne confie pas l'évaluation de la compétence professionnelle aux instances de convocation ni à la commission parlementaire. Si les entretiens devaient néanmoins être maintenus, la loi devrait préciser expressément qu'ils n'ont aucune incidence sur l'éligibilité, tout candidat recommandé par le Conseil d'éthique et non exclu pour des motifs de forme restant éligible à l'élection ou à la nomination, et que les évaluations qui en résultent soient motivées, suivent des critères publiés à l'avance

¹⁰⁹ [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphe 32.

¹¹⁰ La « commission de sélection » mentionnée par ailleurs à l'article 9 de la loi sur le HCJ, qui mène l'entretien d'aptitude pour le quota présidentiel, est un organe distinct de la Commission de sélection visée à l'article 95¹ de la loi sur le pouvoir judiciaire.

et soient mises à la disposition des délégués et, sous réserve de la protection des données, du public.

79. La nouvelle partie 21 de l'article 9 de la loi sur le HCJ soulève, en ce qui concerne le Conseil d'éthique, la même difficulté que celle examinée au paragraphe 70 ci-dessus concernant la Commission de sélection. Les règles applicables à chaque procédure de sélection exigent que le Conseil d'éthique transmette à l'organe d'élection ou de nomination, en même temps que sa liste, uniquement les documents relatifs aux candidats qu'il recommande. La nouvelle partie 21 l'oblige toutefois à transmettre, dans un délai de cinq jours, l'ensemble des documents recueillis sur tous les candidats. Cela entraînerait la divulgation inutile des données à caractère personnel des candidats non retenus ; cela pourrait être interprété comme une invitation adressée aux organes d'élection et de nomination à réexaminer les candidats que le Conseil d'éthique n'a pas recommandés ; et cela porterait atteinte à l'indépendance du Conseil d'éthique dans ses délibérations¹¹¹. La Commission et la DGI recommandent que la partie 21 soit supprimée ou reformulée de manière à ce que seuls les documents relatifs aux candidats recommandés soient transmis. Tout transfert d'autres documents à des fins d'archivage devrait être soumis aux garanties énoncées au paragraphe 70 ci-dessus.

80. Les nouveaux délais pour l'annonce de la sélection (voir paragraphe 74 ci-dessus) répondent au problème récurrent des convocations tardives : les deux sièges du Congrès des avocats restent vacants car ce Congrès n'a pas lancé la procédure de sélection depuis janvier 2022¹¹². Étant donné qu'un mécanisme reposant sur la convocation de grands rassemblements ne peut fonctionner de manière fiable en temps de guerre, le législateur est invité à prévoir des modalités permettant l'exercice de ces fonctions sous le régime de la loi martiale, assorties de garanties quant à l'intégrité et à la transparence du scrutin. L'exigence selon laquelle le congrès ou la conférence doit se tenir dans les trois mois suivant la réception de la liste du Conseil d'éthique donne effet à la recommandation visant à ce que les organes de gouvernance judiciaire soient constitués en temps utile¹¹³, mais si aucune liste n'est reçue, aucun délai ne court ; le déclencheur devrait donc être la première des deux dates suivantes : la réception de la liste ou un délai fixe avant l'expiration du mandat. Enfin, les autorités sont invitées à vérifier que le cadre régissant le Conseil d'éthique, dont les membres voient leur mandat expirer en novembre 2027 (voir paragraphe 73 ci-dessus), demeurera en vigueur pour les sélections lancées en vertu des dispositions modifiées.

81. La lettre de demande d'avis fait référence à des garanties visant à assurer la continuité institutionnelle du HCJ, mais le projet de loi n'en contient aucune. Depuis 2025, le HCJ fonctionne avec un effectif proche du minimum de sa composition plénipotentiaire ; les mandats de huit de ses dix-sept membres¹¹⁴ expirent en janvier 2027 ; et la nomination d'un

¹¹¹ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 55 à 57. Voir également [CDL-AD\(2025\)052](#), op. cit., paragraphes 38-39 et 41 (autonomie délibérative de l'instance d'experts ; absence de transmission d'informations sur les candidats non retenus).

¹¹² Commission européenne, Rapport sur l'Ukraine 2025, op. cit., chapitre 23 ; concernant les postes vacants au sein du quota du Congrès des avocats, l'avis écrit de l'Ordre national des avocats d'Ukraine du 31 août 2026, op. cit., et la composition du Haut Conseil de la justice publiée sur son site web. Au cours des réunions en ligne, l'Ordre national des avocats d'Ukraine a expliqué que le calendrier statutaire des assemblées, des conférences et du Congrès ne pouvait être respecté tant que les rassemblements de masse étaient interdits.

¹¹³ [CDL-AD\(2025\)044](#), op. cit., paragraphe 92 (mécanismes visant à garantir la composition au complet des organes d'autonomie judiciaire) ; voir également [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphes 21 à 26.

¹¹⁴ Au 31 août 2026, le HCJ compte dix-sept membres, dont le président de la Cour suprême et le membre élu le 27 août 2026 par le Congrès des représentants des facultés de droit et des établissements universitaires ; les deux sièges de la Verkhovna Rada, dont les membres ont vu leur mandat expirer en août 2026, ainsi que les deux sièges du Congrès des avocats sont vacants. Les huit membres élus par le XIXe Congrès extraordinaire des juges les 11 et 12 janvier 2023 quitteront leurs fonctions en janvier 2027 ; le Conseil des juges a lancé la procédure de sélection de leurs successeurs en juin 2026, à laquelle plus de soixante-dix candidats se sont présentés (voir paragraphe 83 ci-dessous).

juge requiert quatorze voix¹¹⁵. À moins que les élections ne se tiennent à temps, le HCJ pourrait perdre la capacité d'exercer ses fonctions essentielles au moment même où la HJCJ est renouvelée. Le fonctionnement ininterrompu du Conseil de la magistrature est une exigence sur laquelle la Commission et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) ont insisté¹¹⁶. La loi en vigueur ne prévoit qu'une garantie limitée : en vertu de la partie 3 de l'article 5 de la loi sur le HCJ, un membre dont le départ priverait le HCJ de sa composition plénipotentiaire reste en fonction jusqu'à l'élection ou la nomination de son successeur, mais pour une durée maximale de trois mois¹¹⁷. En janvier 2027, cette règle maintiendrait les huit membres en fonction jusqu'en avril 2027 au plus tard, en plein milieu du renouvellement de la HJCJ. Dans ses observations du 24 septembre 2026, le ministère de la Justice a fait remarquer qu'une prolongation automatique du mandat serait incompatible avec la durée de quatre ans prévue à l'article 131 de la Constitution, qui ne peut être modifiée sous le régime de la loi martiale. La Commission et la DGI font observer que la partie 3 de l'article 5 de la loi sur le HCJ prévoit déjà la prolongation d'un mandat au-delà de cette durée, ce que réaffirme la partie 2 du même article, dans la limite de trois mois ; la loi en vigueur admet donc le principe d'une prolongation, et il reste à déterminer sa durée. Elles recommandent donc que le mandat des membres du HCJ se poursuive jusqu'à l'élection ou la nomination de leurs successeurs, comme recommandé pour la HJCJ (voir paragraphe 59 ci-dessus)¹¹⁸, la limite de trois mois étant remplacée par une durée maximale plus longue prévue par la loi, compte tenu de la durée de mandat de quatre ans prévue à l'article 131 de la Constitution.

82. Les candidats déposent leur dossier en personne, par courrier postal ou par voie électronique, dans un délai de 30 jours à compter de la publication de l'avis, conformément à la recommandation de 2021 selon laquelle le dépôt en personne ne doit pas être le seul moyen possible¹¹⁹. En ce qui concerne le quota parlementaire, le projet de loi supprime le dépôt électronique, sans justification et nonobstant les conditions de la loi martiale. La Commission et la DGI recommandent que le dépôt électronique soit rétabli et que les modalités soient harmonisées pour l'ensemble des procédures, y compris le quota présidentiel et la sélection des membres de la HJCJ, et que la règle selon laquelle les documents ne peuvent être refusés pour des motifs autres qu'un dépôt tardif s'applique à toutes ces procédures.

83. Aucune disposition transitoire ne régit les procédures de sélection déjà en cours, bien que le Conseil des juges en mène une depuis juin 2026. Étant donné que les règles d'une sélection ne devraient pas être modifiées une fois celle-ci engagée, sauf en cas d'intervention justifiée du type examiné au paragraphe 84 ci-dessous, la Commission et la DGI recommandent que les règles en vigueur continuent de s'appliquer aux procédures déjà annoncées.

E. Champ d'application temporel du projet d'amendements

84. Le nouveau point 50², de la section XII prévoit qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi, la procédure de sélection pour les postes vacants au sein de la Commission de sélection, annoncée par le HCJ le 22 juillet 2025, « sera réputée close » ; la nouvelle procédure de sélection devra être annoncée dans un délai de dix jours (voir paragraphes 9 et 11 ci-dessus). La note explicative ne fait pas mention de cette clôture. La Commission et la DGI rappellent que le principe de sécurité juridique protège la prévisibilité et la stabilité des règles juridiques

¹¹⁵ Parties 2 et 3 de l'article 37 de la loi sur le HCJ : la séance plénière au cours de laquelle est examinée une proposition de nomination d'un juge requiert un quorum de quatorze membres, et la décision doit recueillir au moins quatorze voix.

¹¹⁶ CCJE, [Avis n° 24 \(2021\)](#) sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphe 36 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., paragraphes 21 à 26 ; [CDL-AD\(2025\)002](#), op. cit., paragraphe 140 (mutatis mutandis, en ce qui concerne la Cour constitutionnelle).

¹¹⁷ Partie 3 de l'article 5 de la loi sur le HCJ. En vertu de l'article 18, le HCJ est habilité à exercer ses fonctions dès lors qu'au moins quinze de ses membres, dont la majorité sont des juges ou des juges à la retraite, ont été élus ou nommés et ont prêté serment.

¹¹⁸ [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphe 49.

¹¹⁹ [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphe 66.

ainsi que les attentes légitimes de ceux qui s'y sont fiés, de sorte qu'une intervention législative dans une procédure déjà en cours nécessite une justification. Une telle intervention n'est pas exclue lorsqu'elle poursuit un intérêt public légitime et qu'elle est proportionnée. Cela semble être le cas en l'espèce : la clôture garantit que l'organe chargé de renouveler la quasi-totalité de la HJCJ soit constitué avec la participation internationale prévue par la réforme ; le délai de dix jours limite la durée de l'interruption ; et la procédure clôturée n'a donné lieu à aucune nomination (voir paragraphe 42 ci-dessus). La Commission et la DGI recommandent néanmoins que cette clôture s'accompagne de garanties transitoires pour les personnes ayant posé leur candidature : notification individuelle, possibilité de participer à la nouvelle sélection sans préjudice et, à la demande du candidat, report des documents déjà fournis.

IV. Conclusion

85. Par lettre du 10 juillet 2026, M. Taras Kachka, alors vice-Premier ministre ukrainien chargé de l'intégration européenne et euroatlantique, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi « portant modification de la loi "sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges" et de certaines autres lois concernant les procédures de sélection des membres de la Haute Commission de qualification des juges et du Haut Conseil de la justice ».

86. La Commission et la DGI saluent le choix central du projet de loi : confier le renouvellement de la quasi-totalité de la HJCJ, prévu en 2027, à une deuxième composition de la Commission de sélection, comprenant des membres désignés au niveau international pour une durée limitée, avant le rétablissement de la procédure nationale ordinaire. Ce choix est conforme aux avis précédents, respecte le caractère exceptionnel et temporaire de la participation internationale et donne effet aux engagements pris dans le cadre de l'adhésion. Plusieurs aspects du projet de loi mettent également en œuvre des recommandations antérieures ou sont bien accueillis, notamment le maintien de la règle de vote relative à l'intégrité et de la règle relative à la nomination automatique des membres de la Commission de sélection, le délai de six mois pour l'annonce de la sélection des membres du HCJ et le délai pour la convocation des congrès et des conférences, ainsi que l'élargissement des voies de transmission des documents.

87. La Commission et la DGI réaffirment que la participation internationale prévue par le projet de loi ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'Ukraine : elle résulte d'un choix souverain du législateur ; la Commission de sélection est un organe ukrainien régi par le droit ukrainien dont les membres sont nommés par une autorité ukrainienne ; son travail est préparatoire et la décision finale revient au HCJ, comme le prévoit la loi. Cette participation reste exceptionnelle et temporaire ; son caractère temporaire est défini par la mission pour laquelle elle a été mise en place et non par une date fixe, de sorte que sa prolongation, tant que cette mission n'est pas accomplie, est conforme aux conditions préalables identifiées dans les avis précédents de la Commission. Elle ne devrait prendre fin qu'une fois que les instances nationales qui, en l'absence de cette mesure, seraient chargées de désigner les candidats, auront été réformées.

88. Le projet de loi va au-delà de la simple prolongation de la participation internationale : la Commission de Venise et la DGI estiment que plusieurs des modifications supplémentaires, en l'absence de toute justification dans la note explicative, affaibliraient les garanties qui ont rendu ce mécanisme crédible : l'exigence selon laquelle le quota international doit comprendre un citoyen ukrainien ; la désignation subsidiaire par trois organismes nationaux ; la majorité réduite pour les décisions relatives à la compétence professionnelle et la règle générale pour l'adoption de la liste des candidats recommandés ; le mandat fixe de deux ans ; le transfert au HCJ et à son secrétariat de l'admission des candidats, de l'établissement des listes, de la conservation des documents de sélection et du soutien quotidien des membres ; l'absence de conditions d'éligibilité, de règles relatives à la cessation anticipée des fonctions et de contrôle juridictionnel ; et, pour la sélection des membres du HCJ, les entretiens menés par les organes

de convocation, auxquels s'ajoute le maintien de l'exigence du double du nombre de candidats, critiquée en 2021.

89. De plus, le processus législatif n'a jusqu'à présent pas respecté les normes de bonne pratique législative qu'une législation de cette importance exige au regard de la « liste de contrôle de l'État de droit ». La Commission et la DGI sont conscientes de l'urgence liée à l'expiration du mandat de la première composition et au renouvellement prévu en juin 2027. L'urgence n'empêche toutefois pas le respect des normes de bonne législation et peut se concilier avec elles : les lacunes identifiées ci-dessus peuvent être comblées au cours du processus législatif en consultant toutes les parties prenantes concernées, y compris la société civile, et en révisant la note explicative afin qu'elle justifie chacune des modifications proposées (voir les paragraphes 30-31 ci-dessus et les recommandations 1 et 2).

90. La Commission et la DGI accordent une importance particulière à l'effet cumulatif des modifications introduites par le projet de loi, qui s'écartent du cadre régissant la première composition – mixte – de la Commission de sélection. Comme la Commission l'a récemment souligné, les amendements qui soulèvent chacun des problèmes distincts doivent également être évalués dans leur interaction, car des mesures qui pourraient paraître acceptables individuellement peuvent, prises ensemble, altérer l'équilibre que le cadre était censé garantir¹²⁰. En l'espèce, la plupart des modifications vont dans le même sens : l'admission des candidats, les listes, le dossier de sélection et l'accompagnement au quotidien des membres relèveraient tous du HCJ ou de son secrétariat, c'est-à-dire de l'autorité de nomination et de l'organe qui la sert ; les décisions déterminant la liste des candidats recommandés pourraient être adoptées par le vote d'un seul membre désigné au niveau international, voire sans aucun vote de ce type ; le quota international pourrait être transféré aux instances nationales dès l'expiration d'un simple délai ; le mandat de la Commission de sélection prendrait fin au bout de deux ans, que sa mission ait été accomplie ou non ; et aucun contrôle juridictionnel n'est explicitement prévu. Chacun de ces changements affaiblit l'une des garanties du mécanisme ayant donné naissance à la HCQJ en 2023. Leur combinaison ferait basculer le contrôle de la procédure vers l'autorité de nomination et réduirait la participation internationale à une participation non plus significative, avec pour conséquence que le mécanisme pourrait conserver la forme, mais non la substance, de celui envisagé par les engagements d'adhésion et les avis précédents (voir paragraphe 38 ci-dessus).

91. La Commission et la DGI formulent donc les recommandations clés suivantes et précisent que des recommandations plus détaillées figurent dans le texte du présent avis conjoint urgent :

1. Mener des consultations transparentes et inclusives avant l'adoption de cette loi.
2. Limiter les modifications à ce qui est nécessaire pour prolonger la participation internationale à la deuxième composition ; réviser la note explicative afin de justifier cette prolongation et tout écart par rapport aux dispositions régissant la première composition de la Commission de sélection, y compris les éventuels effets cumulatifs.
3. Laisser à la discrétion des organisations de nomination le choix d'un citoyen ukrainien au titre du quota international plutôt que de l'imposer ; si cette exigence devait être maintenue, étendre la règle de vote applicable aux décisions relatives à l'intégrité aux décisions relatives à la compétence professionnelle, réglementer l'application de cette

¹²⁰ [CDL-AD\(2026\)001](#), op. cit., paragraphes 55 et 101 (les mesures qui, cumulativement, affaiblissent les garanties d'une institution indépendante doivent être évaluées dans leur interaction et non isolément) ; [CDL-AD\(2026\)012](#), op. cit., paragraphes 30-31 et 87-91 (effet cumulatif des dispositions relatives au financement et effet combiné des dispositions relatives à la gouvernance). Concernant l'enchaînement et l'effet cumulatif des réformes du système judiciaire ukrainien, voir [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., paragraphes 6-7 et 80, et [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., paragraphes 13-14.

exigence à chaque étape de la procédure et veiller à ce que l'impossibilité d'identifier un tel candidat ne déclenche pas la désignation subsidiaire.

4. Remplacer la désignation subsidiaire par les instances nationales par une prolongation du délai accordé aux organisations internationales, ou la confier à un acteur neutre et éthique qui préserve le caractère international du quota.
 5. Prévoir dans la loi les conditions d'éligibilité et les incompatibilités des membres de la Commission de sélection, les règles relatives aux conflits d'intérêts, à la récusation et au remplacement, ainsi que les motifs exhaustifs et la procédure de cessation anticipée de leur mandat.
 6. Appliquer la même règle de vote à toutes les décisions de la Commission de sélection concernant les candidats, qu'il s'agisse de l'intégrité, de la compétence professionnelle ou de la liste des candidats recommandés : une décision requiert quatre voix, dont deux émanant de membres désignés au niveau international ; si aucune décision n'est prise, le vote est répété ; si la division persiste, le vote du groupe comprenant deux membres désignés au niveau international l'emporte. Rétablir le vote public et définir le quorum.
 7. Assurer la continuité en maintenant la Commission de sélection en fonction jusqu'à l'achèvement de sa mission ; en annonçant la sélection au moins six mois avant l'expiration des mandats ; et en maintenant les membres de la HQCJ et ceux du HCJ en fonction jusqu'à la nomination de leurs successeurs, dans un délai maximal prévu par la loi, compte tenu de la durée de mandat de quatre ans prévue par la Constitution.
 8. Limiter l'admission des candidats à un contrôle formel de leur éligibilité et de leurs documents, les refus devant être motivés et susceptibles de recours.
 9. Prévoir que les décisions de la Commission de sélection puissent être contestées devant un tribunal, dans des délais courts, pour des motifs de forme (procéduraux) uniquement, sans suspendre l'ensemble de la procédure, et que la décision motivée excluant ou ne recommandant pas un candidat lui soit notifiée.
 10. Supprimer du projet de loi les entretiens des candidats recommandés par le Conseil d'éthique menés par les organes de convocation et par la commission parlementaire ou, s'ils devaient être maintenus, préciser qu'ils n'ont aucune incidence sur l'éligibilité, chaque candidat recommandé par le Conseil d'éthique restant éligible à l'élection ou à la nomination ; et exiger du Conseil d'éthique qu'il recommande tous les candidats répondant aux critères plutôt qu'une liste comprenant le double du nombre de postes vacants.
 11. Doter la Commission de sélection de son propre appui administratif et analytique, relevant exclusivement de son autorité, le Secrétariat du HCJ ne fournissant qu'un soutien logistique et technique limité ; au minimum, rétablir la possibilité pour les membres de la Commission de sélection de faire appel à des assistants ainsi qu'à des interprètes ; et reporter le transfert des documents de sélection jusqu'après les nominations, conformément à des règles légales précises en matière de protection des données, de conservation et d'accès.
92. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités ukrainiennes pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.