



Strasbourg, 20 juin 2022

**CDL-AD(2022)012**

Or. angl.

**Avis n° 1070 / 2021**

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

**UKRAINE**

**MEMOIRE AMICUS CURIAE**

**SUR LES LIMITES DU CONTRÔLE ULTÉRIEUR (*A POSTERIORI*) DES  
AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS  
PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 131<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 17-18 juin 2022)**

**sur la base des commentaires de**

**Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)**

**M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**

**M. José VARGAS VALDEZ (membre, Mexique)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



---

*Traduction provisoire.*

*Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.*

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

**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Demande .....	3
A.	Contexte.....	3
B.	Questions.....	5
III.	Analyse .....	5
A.	Remarques générales .....	5
B.	Normes applicables .....	5
C.	La Constitution de l'Ukraine.....	8
D.	Jurisprudence de la Cour constitutionnelle d'Ukraine .....	9
E.	L'avis de la Commission de Venise sur l'interprétation des pouvoirs de la Cour constitutionnelle d'Ukraine d'exercer un contrôle a posteriori des amendements constitutionnels .....	12
IV.	Conclusion .....	15

## I. Introduction

1. Par lettre du 18 novembre 2021, le Président par intérim de la Cour constitutionnelle d'Ukraine a demandé à la Commission de Venise un mémoire d'*amicus curiae* sur les limites du contrôle ultérieur des amendements constitutionnels par la Cour constitutionnelle. (*a posteriori*) des amendements constitutionnels par la Cour constitutionnelle.
2. Mme Angelika Nussberger, M. José Vargas Valdez et M. Jan Velaers ont été les rapporteurs de ce mémoire *amicus curiae*.
3. A la lumière de l'attaque russe contre l'Ukraine, le Bureau élargi de la Commission de Venise a décidé, le 17 mars 2022, de reporter à une session ultérieure tous les avis et mémoires *amicus curiae* pour l'Ukraine qu'il était prévu d'adopter ou d'entériner lors de la 130<sup>e</sup> session (Venise et en ligne, 18-19 mars 2022). Le 3 mai 2022, le Président par intérim de la Cour constitutionnelle, M. Serhiy Holovaty, a informé la Commission que la Cour poursuivait son activité malgré la guerre et qu'elle avait besoin pour ses travaux du mémoire *amicus curiae* sur les limites du contrôle ultérieur (*a posteriori*) des amendements constitutionnels par la Cour constitutionnelle. Par conséquent, le 18 mai 2022, le Bureau de la Commission de Venise a décidé que ce mémoire d'*amicus curiae* devrait être traité lors de la 131<sup>e</sup> session plénière.
4. Ce mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 juin 2022).

## II. Demande

### A. Contexte

5. Le président par intérim de la Cour constitutionnelle a expliqué le contexte de la demande comme suit :
6. La Cour constitutionnelle de l'Ukraine (ci-après : CCU) se prononce sur la pétition constitutionnelle datée du 29 janvier 2020, signée par 50 députés du peuple de l'Ukraine contestant la constitutionnalité de la loi de l'Ukraine « Sur l'introduction d'amendements à l'article 80 de la Constitution de l'Ukraine (concernant l'immunité des députés du peuple de l'Ukraine) » adoptée sur 3 septembre 2019 par la Verkhovna Rada de l'Ukraine (loi 27-IX, anciennement projet de loi 7203). Les requérants allèguent qu'en adoptant cette loi, la Verkhovna Rada n'a pas respecté la procédure constitutionnelle.
7. Le 17 octobre 2017, l'ancien président de l'Ukraine, M. Petro Porochenko, a soumis à la Verkhovna Rada le projet de loi n° 7203 « Sur l'introduction d'amendements à l'article 80 de la Constitution de l'Ukraine (concernant l'immunité des députés du peuple de l'Ukraine) ».
8. Le 19 juin 2018, par son avis n° 2-v/2018, émis conformément à l'article 159 de la Constitution ukrainienne,<sup>1</sup> la CCU a déclaré le projet de loi n° 7203 conforme aux exigences des articles 157 et 158 de la Constitution.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Article 159**

Un projet de loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine est examiné par la Verkhovna Rada de l'Ukraine après que la Cour constitutionnelle de l'Ukraine ait émis un avis sur la conformité du projet de loi aux exigences des articles 157 et 158 de la Constitution.

<sup>2</sup> **Article 157**

La Constitution de l'Ukraine ne peut être modifiée si les amendements prévoient l'abolition ou la restriction des droits et libertés de l'homme et du citoyen, ou s'ils sont orientés vers la liquidation de l'indépendance ou la violation de l'indivisibilité territoriale de l'Ukraine.

9. Le 20 septembre 2018, sur recommandation de la Commission de la politique juridique et de la justice de la Verkhovna Rada, le Parlement a adopté la résolution « Sur la poursuite des travaux sur le projet de loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine (concernant l'immunité des députés du peuple de l'Ukraine) ». La résolution n° 2557-VIII fixe une date pour la présentation des propositions et des amendements au projet de loi.

10. Le 21 mai 2019, l'actuel président de l'Ukraine, M. Volodymyr Zelensky, a publié le décret n° 303/2019 « Sur la cessation anticipée des pouvoirs de la Verkhovna Rada d'Ukraine et la désignation d'élections anticipées ». Le 21 juillet 2019, des élections législatives extraordinaires ont été organisées.

11. Le 29 août 2019, la Verkhovna Rada nouvellement élue de la neuvième convocation a adopté la résolution n° 23-IX, invalidant la résolution n° 2557-VIII en raison de l'expiration du délai fixé par cette dernière. En outre, des informations sur la révocation du projet de loi n° 7203 ont été publiées sur le site officiel de la Verkhovna Rada.

12. Le 30 août 2019, la Verkhovna Rada a réenregistré le projet de loi n° 7203 avec prétendument le même texte<sup>3</sup> que le projet de loi n° 7203, initialement enregistré le 17 octobre 2017 et examiné par la CCU dans son avis n° 2-v/2018 du 19 juin 2018. À la même date, la Verkhovna Rada a adopté la résolution n° 24-IX « Sur l'approbation préliminaire du projet de loi sur l'introduction d'amendements à l'article 80 de la Constitution de l'Ukraine (concernant l'immunité des députés du peuple de l'Ukraine) ».

13. Le 3 septembre 2019, le projet de loi n° 7203 (réenregistré le 30 août 2019) a été adopté en tant que loi.

14. Sur la base des circonstances factuelles décrites aux paragraphes 7 à 13 ci-dessus, les requérants soutiennent devant la Cour constitutionnelle que le Projet de loi n° 7203 du 30 août 2019 a été précédemment approuvé et finalement adopté comme loi sans respecter la procédure constitutionnelle de modification de la Constitution. En particulier, il est fait référence à l'absence de l'avis de la CCU, tel que requis par l'article 159 de la Constitution, concernant la conformité du projet de loi n° 7203 du 30 août 2019 avec les articles 157 et 158 de la Constitution de l'Ukraine.

15. Lors de la délibération de cette pétition constitutionnelle, la CCU a été confronté à la question des limites des pouvoirs de la Cour constitutionnelle dans les cas concernant le respect de la procédure constitutionnelle d'examen et d'adoption des lois sur l'introduction d'amendements à la Constitution (révision constitutionnelle ultérieure).<sup>4</sup>

---

La Constitution de l'Ukraine ne peut être modifiée en cas de loi martiale ou d'état d'urgence.

**Article 158**

Le projet de loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine, examiné par la Verkhovna Rada de l'Ukraine et non adopté, peut être soumis à la Verkhovna Rada de l'Ukraine au plus tôt un an après le jour de l'adoption de la décision sur ce projet de loi.

Dans le cadre de son mandat, la Verkhovna Rada d'Ukraine ne peut pas modifier deux fois les mêmes dispositions de la Constitution.

<sup>3</sup> La requête *amicus curiae* ne décrit ni ne fournit le contenu du projet de loi 7203 soumis le 17 octobre 2017, ni de celui réenregistré le 30 août 2019 et adopté ultérieurement par la Verkhovna Rada d'Ukraine. Par conséquent, ce mémoire *amicus curiae* ne traitera pas ou n'évaluera pas si le contenu de la proposition originale et des amendements approuvés est, en fait, identique ou non, même si cela peut être pertinent pour la question en jeu.

<sup>4</sup> La Commission de Venise appliquera le terme de "contrôle *a posteriori*".

## B. Questions

16. En l'absence d'une position juridique uniforme et d'une jurisprudence cohérente de la CCU sur la question du contrôle *a posteriori* des amendements constitutionnels par la Cour constitutionnelle, il a été demandé à la Commission de Venise de répondre aux questions suivantes :

- 1) Le texte de la Constitution de l'Ukraine implique-t-il les particularités de l'exercice du contrôle constitutionnel des lois sur les amendements à la Constitution de l'Ukraine après leur adoption et leur entrée en vigueur ?
- 2) La disposition de l'article 152.1 de la Constitution permet-elle à la Cour constitutionnelle d'exercer un contrôle de constitutionnalité des lois introduisant des amendements à la Constitution après leur adoption et leur entrée en vigueur ?
- 3) La Cour constitutionnelle d'Ukraine peut-elle déclarer que la loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution ukrainienne est conforme/non conforme à la Constitution ukrainienne (est constitutionnelle/inconstitutionnelle) et si oui, dans quels cas ?
- 4) Quelles peuvent être les conséquences juridiques de la déclaration de la loi introduisant des amendements à la Constitution de l'Ukraine comme ayant été adoptée en violation de la procédure constitutionnelle pour son examen, son adoption ou son entrée en vigueur ?

17. Les questions peuvent être classées en deux grandes catégories : d'une part, les questions relatives à l'étendue des pouvoirs de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois introduisant des amendements à la Constitution (questions 1, 2 et 3) ; et, d'autre part, la question relative aux conséquences ou aux effets de ces pouvoirs (question 4).

## III. Analyse

### A. Remarques générales

18. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de contrôler les décisions des cours constitutionnelles nationales<sup>5</sup> ou de fournir une interprétation officielle des lois fondamentales de ses États membres. La Commission s'abstient donc de procéder à une révision de fond de la jurisprudence de la CCU ainsi qu'à une interprétation officielle de la Constitution de l'Ukraine ou de ses dispositions pertinentes. Il appartiendra en définitive à la Cour constitutionnelle d'Ukraine, institution habilitée à donner une interprétation finale de la Constitution, de décider si la Constitution ukrainienne ou son article 152.1 implique/permets un contrôle *a posteriori* des amendements constitutionnels. Néanmoins, la Commission de Venise fera quelques observations sur les manières possibles d'interpréter la Constitution à la lumière des normes applicables et de la jurisprudence de la CCU.

### B. Normes applicables

19. Dans plusieurs de ses rapports et avis, la Commission de Venise a pris position sur la question soulevée par cette demande *amicus curiae*.

---

<sup>5</sup> Voir CDL-AD(2007)045, Avis sur la situation constitutionnelle en République kirghize, paragraphe 9 ; Voir également CDL-AD(2010)044, Avis sur la situation constitutionnelle en Ukraine, paragraphe 29.

20. D'une manière générale, la Commission de Venise a reconnu le rôle important que jouent les cours constitutionnelles en tant que catalyseurs dans les sociétés en transition vers la démocratie, en protégeant les droits de l'homme et l'État de droit, en garantissant que les pouvoirs de l'État restent dans les limites de la Constitution<sup>6</sup>, en assurant la constitutionnalité de l'ordre juridique<sup>7</sup> et en empêchant l'arbitraire des autorités<sup>8</sup>, en soulignant que s'il existe "divers modèles de contrôle constitutionnel dans les régions de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ce contrôle devrait, en règle générale, avoir lieu en dehors des pouvoirs législatif et exécutif".<sup>9</sup>

21. En ce qui concerne la commodité et la portée du contrôle des amendements constitutionnels, la Commission de Venise n'a pas établi de norme rigide en matière de temporalité (ce qui signifie qu'elle ne recommande pas exclusivement le *contrôle a priori* par rapport au contrôle *a posteriori* ou vice versa) ni en ce qui concerne la nature du contrôle (formel ou substantiel).<sup>10</sup>

22. La Commission de Venise a expressément établi qu' « il n'existe pas de norme généralement acceptée en droit constitutionnel comparé concernant la participation des cours constitutionnelles au processus d'amendement constitutionnel ». <sup>11</sup> La Commission de Venise reconnaît que la définition de la portée et de la nature du contrôle constitutionnel des amendements constitutionnels dans chaque pays particulier est le résultat d'un équilibre complexe entre les principes de la « souveraineté populaire » et de « l'État de droit », qui implique également l'imposition de limites raisonnables à l'intervention du pouvoir judiciaire. <sup>12</sup> Même si le Parlement est l'instance fondamentale pour l'amendement constitutionnel dans presque tous les États européens, il est également valable d'inclure « un contrôle obligatoire et systématique par la Cour constitutionnelle nationale avant ou après qu'une proposition d'amendement constitutionnel puisse être adoptée par le Parlement » <sup>13</sup>. La Commission de Venise est d'avis qu'il appartient au législateur constituant de faire un choix équilibré entre les principes susmentionnés <sup>14</sup> et qu'il appartient à la Cour constitutionnelle de respecter le choix fait par le législateur et d'établir une jurisprudence cohérente en la matière <sup>15</sup>.

23. Dans son rapport sur l'amendement constitutionnel, la Commission de Venise a observé que le contrôle *a posteriori* par la Cour constitutionnelle du respect des procédures correctes d'amendement constitutionnel (contrôle formel) est beaucoup plus répandu que le contrôle *a posteriori* de la conformité de l'amendement adopté aux dispositions ou principes « non amendables » de la Constitution (contrôle substantiel). Comme l'indique le rapport, dans certains pays, la situation juridique n'est pas claire, dans d'autres, le contrôle judiciaire des amendements constitutionnels est en théorie possible, mais n'a jamais été appliqué dans la pratique, tandis que dans certains pays, le contrôle judiciaire a été rejeté, sur la base de

---

<sup>6</sup> Voir CDL-AD(2009)014, Avis sur la loi relative à la Haute Cour constitutionnelle de l'Autorité nationale palestinienne, para. 48.

<sup>7</sup> Voir CDL-INF(1997)002 Avis sur la Constitution de l'Ukraine, p.10.

<sup>8</sup> Voir CDL-AD(2010)044 Avis sur la situation constitutionnelle en Ukraine, para. 52.

<sup>9</sup> Voir CDL-AD(2016)025, Avis conjoint sur le projet de loi " sur l'introduction d'amendements et de changements à la Constitution " de la République kirghize, para. 56.

<sup>10</sup> Voir CDL-AD(2012)010, Avis sur la révision de la Constitution de la Belgique.

<sup>11</sup> Voir CDL-AD(2015)045, Avis provisoire sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire de l'Albanie, paragraphes 20-21.

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, "La Commission de Venise a salué et approuvé à plusieurs reprises le modèle des cours constitutionnelles. Il s'agit d'un modèle qui, en général, est favorable à l'interprétation constitutionnelle judiciaire, principalement parce que ces cours peuvent légitimement contribuer au développement de leur système constitutionnel national".

<sup>13</sup> Voir CDL-AD(2010)001, para. 194.

<sup>14</sup> Dans son avis de 2011 sur trois questions juridiques soulevées dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle Constitution, la Commission de Venise a estimé " qu'il est particulièrement important que des dispositions fondamentales régissant les fonctions de la Cour constitutionnelle tant dans le contrôle ex post que dans le contrôle ex ante (...) soient incluses dans la Constitution. ", para. 53.

<sup>15</sup> Dans son avis de 2010 sur la situation constitutionnelle en Ukraine, la Commission de Venise a d'ailleurs indiqué "que les Cours constitutionnelles sont liées par la Constitution et ne se situent pas au-dessus d'elle." (para. 36) et que "la jurisprudence d'une Cour constitutionnelle doit être cohérente et fondée sur des arguments convaincants afin d'être acceptée par le peuple." (para. 38)

l'argument selon lequel les tribunaux ne peuvent pas se placer au-dessus du législateur constitutionnel<sup>16</sup>.

24. Après avoir établi une distinction entre le contrôle judiciaire de fond des amendements constitutionnels et le contrôle purement procédural/formel afin de vérifier et de s'assurer que les amendements ont été adoptés selon les procédures constitutionnelles prescrites, la Commission de Venise a fortement soutenu tous les systèmes qui permettent un contrôle efficace et démocratique de la manière dont les procédures d'amendement constitutionnel ont été respectées et suivies. La Commission a observé que « s'il y a des raisons de croire que les amendements ont été adoptés en violation des exigences constitutionnelles, alors c'est une question qui peut être convenablement jugée devant un tribunal. »<sup>17</sup> En outre, dans son avis 2020 sur trois questions juridiques dans le contexte des projets d'amendements constitutionnels concernant le mandat des juges de la Cour constitutionnelle, la Commission a précisé que « ce contrôle formel par le tribunal n'interfère pas avec les droits souverains du pouvoir constituant, mais sert plutôt à protéger la démocratie ».<sup>18</sup>

25. La Commission de Venise a reconnu l'existence du contrôle *a posteriori* dans plusieurs pays tels que l'Autriche, l'Allemagne, la Bulgarie, la Turquie, le Portugal, l'Afrique du Sud et la République tchèque, et a même identifié des cas où des amendements constitutionnels ont été annulés en raison d'un manquement dans la procédure d'amendement ou même parce que des limites matérielles ont été violées.<sup>19</sup> La Commission de Venise a reconnu que le contrôle constitutionnel matériel est un « instrument problématique, qui ne devrait être exercé que dans les pays où il découle déjà d'une doctrine claire et établie, et même là avec prudence, en laissant une marge d'appréciation au législateur constitutionnel »<sup>20</sup>.

26. La Commission a également reconnu que dans « certains systèmes constitutionnels, la Cour constitutionnelle peut également procéder à un contrôle substantiel *a posteriori* [pour s'assurer] que l'amendement adopté ne viole pas des dispositions ou des principes 'non amendables' »<sup>21</sup>. Les dispositions constitutionnelles non amendables indiquent qu'il existe une hiérarchie interne des dispositions constitutionnelles. Il est important de mentionner que la Commission de Venise considère qu'« une telle hiérarchie interne n'est pas une norme européenne, bien qu'il s'agisse d'une caractéristique qui apparaît de plus en plus dans les États où les Cours constitutionnelles sont compétentes pour annuler les lois inconstitutionnelles », comme dans les cas de l'Autriche, de la Bulgarie, de l'Allemagne, de la Turquie, du Portugal ou de la République tchèque.<sup>22</sup>

27. En ce qui concerne les dispositions non modifiables ou clauses éternelles, telles que celles contenues dans l'article 157 de la Constitution ukrainienne, la Commission de Venise a également déclaré que l'existence de ces dispositions contribue à renforcer la justification de l'exercice d'un contrôle matériel ultérieur, même s'il s'agit d'une question très « controversée et extrêmement complexe »<sup>23</sup>.

28. En résumé, la Commission de Venise a reconnu que, même s'il s'agit d'une question complexe qui varie d'un pays à l'autre, le contrôle judiciaire des amendements constitutionnels peut être un mécanisme valide et efficace dans certaines circonstances, notamment lorsque les Constitutions contiennent des clauses éternelles, lorsque le contrôle permet d'éviter que les

---

<sup>16</sup> Voir CDL-AD(2010)001, paras. 228-234.

<sup>17</sup> Voir Ibid, paragraphe 237.

<sup>18</sup> Voir CDL-AD(2020)016, par. 65

<sup>19</sup> Voir CDL-AD(2013)012, Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie, para. 105.

<sup>20</sup> Voir CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel. para.235.

<sup>21</sup> Voir CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel.

<sup>22</sup> Voir CDL-AD(2013)012, Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie. para. 106.

<sup>23</sup> Voir CDL-AD(2015)045, Avis provisoire sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire de l'Albanie, paragraphes 20-21.

amendements soient adoptés en violation des exigences constitutionnelles et lorsqu'il existe une doctrine claire et établie qui soutient l'application de ce mécanisme.

### C. La Constitution de l'Ukraine

29. Alors que la Constitution ukrainienne prévoit explicitement un examen obligatoire *a priori* d'un projet de loi sur les amendements constitutionnels,<sup>24</sup> elle reste silencieuse sur la possibilité pour la CCU d'examiner les amendements constitutionnels une fois qu'ils sont entrés en vigueur (examen *a posteriori*).<sup>25</sup>

30. En outre, la Constitution semble rester silencieuse sur certains aspects de la participation au processus d'amendement, tels que le calendrier de la révision et les conséquences en cas d'avis négatif ou d'absence d'avis de la Cour constitutionnelle.<sup>26</sup> Dans son avis sur le projet de Constitution de la République kirghize,<sup>27</sup> la Commission de Venise a observé que ces aspects devraient être clairement définis par la Constitution.

31. L'article 159 de la Constitution prévoit :

« Un projet de loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine est examiné par la Verkhovna Rada de l'Ukraine dès la disponibilité d'un avis de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur la conformité du projet de loi avec les exigences des articles 157 et 158 de cette Constitution. »

32. L'article 157 de la Constitution prévoit que :

« La Constitution de l'Ukraine ne sera pas modifiée si les amendements prévoient l'abolition ou la restriction des droits et libertés de l'homme et du citoyen, ou s'ils sont orientés vers la liquidation de l'indépendance ou la violation de l'indivisibilité territoriale de l'Ukraine.

La Constitution de l'Ukraine ne peut être modifiée en cas de loi martiale ou d'état d'urgence. »

Et selon l'article 158 de la Constitution :

« Le projet de loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine, examiné par la Verkhovna Rada de l'Ukraine et non adopté, peut être soumis à la Verkhovna Rada de l'Ukraine au plus tôt un an après le jour de l'adoption de la décision sur ce projet de loi.

Dans le cadre de son autorité, la Verkhovna Rada d'Ukraine ne peut pas amender deux fois les mêmes dispositions de la Constitution. »

33. Tant la Constitution ukrainienne que la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine ([CDL-REF\(2022\)004](#)) confèrent à la Cour constitutionnelle le pouvoir de contrôler la conformité des "lois" et des "actes" avec la Constitution.

34. L'article 147.1 de la Constitution prévoit :

« La Cour constitutionnelle de l'Ukraine décide de la conformité des lois de l'Ukraine avec la Constitution de l'Ukraine et, dans les cas prescrits par cette Constitution, d'autres lois, fournit une interprétation officielle de la Constitution de l'Ukraine ainsi qu'exerce d'autres pouvoirs conformément à cette Constitution. »<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Voir l'article 159 de la Constitution ; voir également la décision de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, n° 8-rp/98, 09 juin 1998, para. 6 de la partie 2 de la partie motivation.

<sup>25</sup> Voir CDL-AD(2010)044, paragraphe 31.

<sup>26</sup> Certaines conclusions concernant la nature contraignante de l'avis du CCU sur la conformité des amendements constitutionnels avec les articles 157 et 158 de la Constitution peuvent être déduites de l'article 151<sup>2</sup> de la Constitution et de l'arrêt du CCU n° 8-rp/98 du 9 juin 1998. Cependant, il n'existe aucune disposition dans la Constitution décrivant les conséquences en cas d'avis négatif ou d'absence d'avis.

<sup>27</sup> Voir CDL-AD(2021)007, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, paragraphe 159 ; Voir également CDL-AD(2011)001, Hongrie - Avis sur trois questions juridiques soulevées dans le cadre du processus de rédaction de la nouvelle Constitution, paragraphe 53.

<sup>28</sup> L'article 150 de la Constitution précise davantage l'autorité de la Cour constitutionnelle.



35. De même, l'article 1.1. de la loi ukrainienne sur la Cour constitutionnelle concernant le statut et les pouvoirs de la Cour, développé dans l'article 7 de cette loi, confirme le pouvoir de la Cour de décider « de la conformité à la Constitution de l'Ukraine (constitutionnalité) des lois de l'Ukraine et des autres actes juridiques de la Verkhovna Rada de l'Ukraine, des actes du Président de l'Ukraine, des actes du Cabinet des ministres de l'Ukraine, des actes juridiques de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée ». <sup>29</sup>

36. En 2006, un amendement à la loi sur la Cour constitutionnelle a spécifiquement exclu de la juridiction de la CCU les « lois de l'Ukraine sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine qui sont entrés en vigueur ». Plus précisément, le nouveau point 3.1 du chapitre IV "Dispositions finales et transitoires" de la loi ukrainienne sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine prévoyait que les décisions sur la question de la conformité à la Constitution de l'Ukraine (constitutionnalité) des lois ukrainiennes sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine qui sont entrées en vigueur sont retirées de la compétence de la Cour constitutionnelle. Ce nouveau point 3.1. a toutefois été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle. <sup>30</sup>

37. L'article 152 de la Constitution établit explicitement les fondements juridiques et les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un acte ou d'une loi.

*« Les lois et autres actes sont déclarés inconstitutionnels en tout ou en partie par la décision de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, s'ils ne sont pas conformes à la Constitution de l'Ukraine, ou s'il y a eu une violation de la procédure d'examen, d'adoption ou d'entrée en vigueur établie par la Constitution de l'Ukraine.*

*Les lois, les autres actes ou leurs dispositions séparées, déclarés inconstitutionnels, perdent leur force juridique à partir du jour où la Cour constitutionnelle de l'Ukraine adopte la décision sur leur inconstitutionnalité, à moins que la décision elle-même n'en dispose autrement, mais pas avant le jour de son adoption.*

*Les dommages matériels ou moraux, infligés aux personnes physiques ou morales par les actes et actions déclarés inconstitutionnels, sont indemnisés par l'État selon la procédure établie par la loi. »*

38. La condition préalable pour permettre à une Cour constitutionnelle de contrôler la constitutionnalité des amendements constitutionnels - surtout en ce qui concerne le contrôle de fond - est que la Constitution respective prévoit une hiérarchie interne des dispositions constitutionnelles. C'est-à-dire que certaines normes constitutionnelles ont une position plus élevée que d'autres. Cette condition préalable est remplie dans le cas de l'Ukraine. Elle découle de l'article 157 de la Constitution selon lequel le pouvoir constituant s'est explicitement imposé une limite en créant des "dispositions non modifiables". Toutes les normes constitutionnelles qui réglementent ou protègent "les droits et libertés de l'homme et du citoyen" ou "l'indépendance" et "l'indivisibilité territoriale de l'Ukraine" doivent être considérées comme des normes constitutionnelles supérieures, car même le pouvoir constituant ne peut les modifier.

39. La Constitution de l'Ukraine ne prévoit toutefois explicitement qu'un mécanisme spécifique de contrôle constitutionnel *a priori des projets de loi* du législateur constituant en relation avec les articles 157 et 158. Elle reste silencieuse sur la possibilité pour la Cour constitutionnelle de contrôler les *lois* d'amendement de la Constitution. Cette question a fait l'objet d'un certain nombre de requêtes constitutionnelles examinées ci-dessous.

#### **D. Jurisprudence de la Cour constitutionnelle d'Ukraine**

40. Dans le passé, la Cour constitutionnelle d'Ukraine n'a pas toujours abordé de manière cohérente la question du contrôle du respect des règles de procédure relatives à la révision de

---

<sup>29</sup> Voir l'article 7.1.1. de la loi ukrainienne sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine.

<sup>30</sup> Voir les par. 43 et 44 ci-dessous.

la Constitution. Toutefois, l'évolution de la jurisprudence de la CCU mentionnée dans la requête *amicus curiae* (Décision n° 6-u/2008, Décision n° 13-rp/2008 et Décision n° 20-rp/2010)<sup>31</sup> semble suggérer que la CCU a fini par se décider et a décidé qu'elle avait le pouvoir d'exercer un contrôle formel *a posteriori* des amendements constitutionnels. Néanmoins, le fait que la CCU demande maintenant à la Commission de Venise un mémoire d'*amicus curiae* sur cette question montre clairement que la CCU est toujours divisée sur la question.

41. Le 5 février 2008, la CCU a rendu un arrêt concernant une pétition de 102 députés du peuple d'Ukraine sur la constitutionnalité de la loi n° 2222 sur les amendements à la Constitution de l'Ukraine. Les pétitionnaires affirmaient que la loi avait violé la procédure d'examen et d'adoption car elle avait été adoptée sans recevoir l'avis obligatoire de la Cour constitutionnelle d'Ukraine concernant sa conformité aux articles 157 et 158 de la Constitution (comme l'exige l'article 159 de la Constitution).<sup>32</sup>

42. Dans son arrêt du 5 février 2008<sup>33</sup>, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a déclaré que lorsque la loi n° 2222 est entrée en vigueur le 1er janvier 2006, ses dispositions et clauses sont devenues partie intégrante de la Constitution, et la loi elle-même a perdu sa force juridique.<sup>34</sup> Dans cette affaire, la Cour a rejeté la requête, en raison de sa non-conformité aux exigences de la requête constitutionnelle, énoncées à l'article 39 de la loi sur la Cour constitutionnelle.<sup>35</sup>

43. Dans cet arrêt, la Cour ne s'est pas explicitement prononcée sur sa compétence pour apprécier la conformité des amendements à la Constitution avec les règles de procédure relatives à la révision de la Constitution. Elle a fondé son arrêt uniquement sur la désignation erronée de la norme à examiner dans la requête. Néanmoins, l'arrêt semble également impliquer que les amendements adoptés ne pouvant plus être considérés comme des lois, mais comme des dispositions constitutionnelles, ils ne peuvent être contestés devant la Cour constitutionnelle.

44. Cependant, à peine quatre mois plus tard, dans sa décision du 26 juin 2008, la Cour constitutionnelle a explicitement confirmé sa compétence pour évaluer la constitutionnalité des amendements à la Constitution. La Cour a délibéré sur la requête de 47 députés du peuple de l'Ukraine sur la constitutionnalité de la disposition du paragraphe 3.1 de la section IV de la loi de l'Ukraine sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine.<sup>36</sup> Cette disposition excluait de la juridiction de la CCU les "*lois de l'Ukraine sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine qui sont entrées en vigueur*".

45. Par sa décision du 26 juin 2008, la CCU a déclaré cette disposition inconstitutionnelle et a précisé que l'article 150 de la Constitution<sup>37</sup> n'exclut pas la possibilité pour la Cour constitutionnelle d'exercer un contrôle constitutionnel ultérieur de la loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine après son adoption par la Verkhovna Rada d'Ukraine. De plus, la Cour a considéré que c'est la Cour qui doit exercer un tel contrôle car l'absence de contrôle judiciaire de la procédure de révision et d'adoption de la loi sur les

---

<sup>31</sup> La Commission de Venise n'a eu accès qu'aux résumés des deux textes (Décision n° 6-u/2008 et Décision n° 13-rp/2008) fournis par le CCU et disponibles sur la base de données CODICES de la CV et à la traduction du texte intégral de la Décision n° 20-rp/2010. Par conséquent, ces documents doivent être considérés comme les sources de l'analyse descriptive.

<sup>32</sup> Voir CDL-AD(2010)044, para. 19.

<sup>33</sup> Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, n° 6-u/2008, 5 février 2008.

<sup>34</sup> Voir le paragraphe 3 de la partie motivation de l'arrêt.

<sup>35</sup> L'article 39§2.3 exigeait que l'objet de la pétition constitutionnelle fournisse " un titre complet, un numéro, une date d'adoption ", source de publication (à condition qu'il ait été publié) de l'acte juridique dont la constitutionnalité (dispositions distinctes ) est contestée ou qui doit être interprétée officiellement".

<sup>36</sup> Voir la décision de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, n° 13-rp/2008, 26 juin 2008.

<sup>37</sup> L'article 150 de la Constitution de l'Ukraine concerne l'autorité de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine.

amendements à la Constitution, déterminée dans le chapitre XIII de la Constitution, peut entraîner la restriction ou l'abolition des droits et libertés de l'homme et du citoyen, la fin de l'indépendance, la violation de l'indivisibilité territoriale et des changements à l'ordre constitutionnel d'une manière qui n'était pas prévue par la Loi fondamentale.<sup>38</sup>

46. Enfin, le 30 septembre 2010, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a rendu une décision concernant une pétition de 252 députés du peuple d'Ukraine sur la constitutionnalité de la loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution n° 2222-IV, 8 décembre 2004. Les pétitionnaires ont fait valoir que la loi n° 2222 devrait être reconnue comme inconstitutionnelle en raison de violations de la procédure prévue par la Constitution pour son examen et son adoption. Le projet de loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution n° 4180, daté du 19 septembre 2003, a été examiné et approuvé par le Parlement en tant que loi n° 2222 sans l'avis obligatoire de la Cour constitutionnelle sur sa conformité aux exigences des articles 157 et 158 de la Constitution, comme l'exige l'article 159 de la Constitution.

47. Par sa décision du 30 septembre 2010, la CCU a précisé qu'elle procède « *sur la base du fait que ce n'est pas le champ d'application de la loi n° 2222 qui doit être soumis au contrôle constitutionnel, mais la procédure de son examen et de son adoption établie par la Constitution de l'Ukraine.* » En conséquence, la Cour a jugé la loi n° 2222 inconstitutionnelle « en raison d'une violation de la procédure constitutionnelle de son examen et de son adoption ». <sup>39</sup> La Cour a déclaré que « *selon la loi fondamentale de l'Ukraine, l'existence d'un avis correspondant de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine est une condition obligatoire pour l'examen du projet de loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine à la session plénière de la Verkhovna Rada de l'Ukraine. L'exercice, par la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, du contrôle préliminaire (préventif) de la conformité de ce projet de loi avec les exigences, établies par les articles 157 et 158 de la Constitution de l'Ukraine, avec tous les amendements possibles, introduits dans ce projet au cours de l'examen à la session plénière de la Verkhovna Rada de l'Ukraine, est une étape intégrale de la procédure constitutionnelle d'introduction des amendements à la loi fondamentale de l'Ukraine* ». <sup>40</sup> Dans cette affaire, la Cour a déterminé que « *[l]a loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution n° 2222-IV du 8 décembre 2004 perdrait sa valeur juridique à partir de la date de la décision de la Cour constitutionnelle [puisque la] Cour constitutionnelle (...) a déclaré [la loi n° 2222] inconstitutionnelle, compte tenu des violations de la procédure d'examen et d'adoption* ». <sup>41</sup> La Cour poursuit : « *[L]'effet des normes de la rédaction précédente de la Constitution, qui ont été modifiées, complétées et supprimées par la loi n° 2222, serait rétabli* ».

48. Cette décision a été critiquée en raison de ses effets/conséquences juridiques par la Commission de Venise dans son avis sur la situation constitutionnelle en Ukraine.<sup>42</sup> La Commission a souligné que le principe de sécurité juridique exige de prendre en considération le temps écoulé depuis l'adoption des amendements constitutionnels lorsqu'on les déclare inconstitutionnels. En outre, "lorsque la décision d'un tribunal n'est fondée que sur des motifs formels ou procéduraux, l'effet substantiel d'une telle décision devrait également être pris en compte. En d'autres termes, la décision finale devrait être basée sur un test de proportionnalité où l'exigence de constitutionnalité devrait être mise en balance avec les conséquences négatives de l'annulation de l'amendement constitutionnel en question." <sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Voir le sous-paragraphe 3.2 du paragraphe 3 de la partie motivation de la décision du 26 juin 2008.

<sup>39</sup> Voir la décision de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, n° 20-rp/2010, 30 septembre 2010, paragraphe 4 de la partie motivation ; pour un aperçu détaillé de la décision et de ses conséquences, voir également CDL-AD(2010)044, Avis sur la situation constitutionnelle en Ukraine, paras. 40-68.

<sup>40</sup> Voir la décision de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, n° 20-rp/2010, paragraphe 3.2 de la partie motivation.

<sup>41</sup> À ce jour, la loi ukrainienne "sur les amendements à la Constitution de l'Ukraine" du 8 décembre 2004, n° 2222-IV, est la seule loi qui a été déclarée inconstitutionnelle par la CCU en raison de son incompatibilité avec les exigences de l'article 159 de la Constitution (absence d'avis obligatoire de la CCU).

<sup>42</sup> Voir CDL-AD(2010)044, paras. 40-63.

<sup>43</sup> Voir Ibid, paragraphe 38.

49. Dans son avis de 2010 sur la situation constitutionnelle en Ukraine, la Commission de Venise a observé une certaine incohérence dans la jurisprudence de la CCU, en particulier entre son arrêt de février 2008 et sa décision de juin 2008, ainsi qu'entre la décision de septembre 2010 et l'arrêt de février 2008.<sup>44</sup> La Commission a observé que si la Cour constitutionnelle a considéré dans son Arrêt de février 2008 « *qu'une fois entrés en vigueur, les amendements constitutionnels font partie intégrante de la Constitution et la loi sur laquelle ils sont fondés cesse d'exister* », à peine quatre mois plus tard, dans sa Décision de juin 2008, la Cour a déclaré inconstitutionnel un amendement excluant explicitement de la compétence de la CCU les « *lois ukrainiennes sur l'introduction d'amendements à la Constitution ukrainienne qui sont entrées en vigueur* ». En outre, la Commission a trouvé surprenant que la décision du 30 septembre ne fasse pas référence à l'arrêt de février 2008 et n'explique pas la différence entre les deux pétitions qui ont conduit à l'arrêt/la décision en question.

50. La Commission de Venise observe en outre que si l'arrêt de 2008 de la CCU aborde une question strictement procédurale et déclare que lorsqu'un amendement constitutionnel entre en vigueur, son contenu devient partie intégrante du texte constitutionnel, il ne contient pas nécessairement un message clair selon lequel la Cour constitutionnelle n'a pas le pouvoir d'exercer un contrôle constitutionnel ultérieur sur les lois qui introduisent des amendements constitutionnels. Mais même si c'était le cas, cet arrêt a été rendu avant les deux autres décisions, qui reconnaissent et justifient systématiquement (décision n° 13-rp/2008) et exercent même (décision n° 20-rp/2010) le contrôle constitutionnel ultérieur sur la procédure d'examen et d'adoption des lois concernant les amendements à la Constitution de l'Ukraine.

51. La Commission tient à rappeler l'importance de la cohérence de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, afin de ne pas porter atteinte à la sécurité juridique et à la stabilité constitutionnelle.<sup>45</sup>

### **E. L'avis de la Commission de Venise sur l'interprétation des pouvoirs de la Cour constitutionnelle d'Ukraine d'exercer un contrôle a posteriori des amendements constitutionnels**

52. La Commission de Venise observe que la question de la compétence de la CCU pour contrôler *a posteriori* les amendements constitutionnels qui ont déjà été adoptés ne trouve pas de réponse claire et explicite dans le texte de la Constitution. En outre, le Secrétariat de la CCU a informé la Commission de Venise que les *travaux préparatoires* de la Constitution « ne contiennent aucune indication sur l'intention du législateur constitutionnel concernant le contrôle ultérieur (a posteriori) de la constitutionnalité de l'amendement constitutionnel après son entrée en vigueur (mentionné à l'article 159 de la Constitution de l'Ukraine) » ; ils ne contiennent pas non plus « d'indications sur l'interprétation du mot "lois" appliqué à l'article 147 de la Constitution de l'Ukraine, à l'article 1.1, à l'article 7.1 (1) de la loi de l'Ukraine "sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine" ».

53. La Commission de Venise réaffirme qu'en l'absence de normes généralement acceptées sur la question, il appartient aux autorités nationales - le législateur constituant en premier lieu, et la Cour constitutionnelle en second lieu - d'établir la solution constitutionnelle ukrainienne au problème susmentionné, et il n'appartient pas à la Commission de Venise de fournir une interprétation définitive de la Constitution. La Commission peut seulement faire quelques observations sur les voies possibles d'interprétation constitutionnelle, à la lumière des normes applicables et de la jurisprudence de la CCU.

<sup>44</sup> Voir CDL-AD(2010)044, paras. 33-34.

<sup>45</sup> Voir Ibid, para.38 ; Voir également CDL-AD(2020)033, Ukraine - Avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, para.44, Voir également CDL-AD(2019)012, Avis sur la situation constitutionnelle avec une référence particulière à la possibilité de dissoudre le parlement en République de Moldova, para. 53.

54. La Commission de Venise est d'avis que deux interprétations opposées de la Constitution semblent possibles.

55. Il est possible de conclure que la Constitution n'exclut pas le *contrôle a posteriori* des amendements constitutionnels pour les raisons suivantes :

-Le mot "lois" peut être interprété au sens large et peut également couvrir les "lois modifiant la constitution de l'Ukraine après son entrée en vigueur" ;<sup>46</sup>

-Le fait que le pouvoir constituant ne prévoit qu'une attribution explicite et spécifique à la Cour constitutionnelle en ce qui concerne le contrôle *a priori* (article 159), mais reste silencieux en ce qui concerne le contrôle *a posteriori* des amendements constitutionnels, n'implique pas nécessairement qu'il ait voulu exclure le contrôle *a posteriori*. Comme l'a fait valoir la CCU dans la décision n° 13-rp/2008 : « [l]a Constitution de l'Ukraine (article 150) ne prévoit pas de réserves (telles qu'établies par l'article 106.1.30 de la Constitution de l'Ukraine sur la restriction du droit de veto du Président de l'Ukraine sur de telles lois) sur la possibilité pour la Cour constitutionnelle de l'Ukraine d'exercer le contrôle constitutionnel *a posteriori* sur la loi concernant les amendements à la Constitution de l'Ukraine après son adoption par la Verkhovna Rada de l'Ukraine ».

56. Il est possible de conclure que la Constitution exclut le contrôle *a posteriori* des amendements constitutionnels pour les raisons suivantes :

-Bien que les amendements constitutionnels soient introduits dans la Constitution par des lois, après leur adoption, les dispositions constitutionnelles qui ont été introduites ne peuvent plus être considérées comme des lois, car elles font partie intégrante de la Constitution.

-Le fait que le pouvoir constituant ne prévoit qu'une attribution explicite et spécifique à la Cour constitutionnelle en ce qui concerne le contrôle *a priori*, doit être compris comme une manière intentionnelle mais implicite de priver la CCU d'un contrôle *a posteriori* des amendements constitutionnels. Dans un souci de sécurité juridique, le pouvoir constituant a voulu que les éventuels problèmes de constitutionnalité soient vérifiés avant l'entrée en vigueur des amendements respectifs.

57. La Commission de Venise observe qu'il appartient à la Cour constitutionnelle d'examiner, à la lumière du texte de la Constitution ukrainienne et de la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, des travaux *préparatoires* des dispositions susmentionnées, de la jurisprudence de la Cour et d'une doctrine claire et établie, laquelle de ces deux interprétations est la plus convaincante.

58. Dans le cas où la Cour constitutionnelle estime qu'il est impossible de conclure si la Constitution fournit des arguments convaincants pour ou contre le contrôle constitutionnel *a posteriori*, la Commission estime que les trois arguments suivants peuvent justifier la reconnaissance de ce pouvoir, au moins lorsque cela est nécessaire pour assurer le contrôle des amendements qui n'ont pas été correctement soumis au contrôle *a priori*.

---

<sup>46</sup> Voir Cour constitutionnelle de Hongrie, Décision 45/2012, 29.12.2012, dans laquelle la Cour constitutionnelle a indiqué une possible compétence pour contrôler les amendements constitutionnels sous l'angle de la constitutionnalité matérielle ; Voir CDL-AD(2013)012, Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de Hongrie, selon le para. 102 : "Alors que le libellé de l'article 24 de la loi fondamentale dans la version non amendée spécifiait le pouvoir de la Cour constitutionnelle d'examiner "tout texte législatif" pour en vérifier la conformité avec la loi fondamentale et que, sans doute, les amendements constitutionnels n'étaient pas initialement considérés comme des "textes législatifs" par les rédacteurs de la loi fondamentale, la Cour a clairement développé cette compréhension plus avant dans la décision 45/2012."

- a) La CCU serait en accord avec les arguments développés dans le rapport de VC "sur l'amendement constitutionnel" dans lequel il exprime un "soutien fort" à "tous les systèmes qui permettent un contrôle efficace et démocratique de la manière dont les procédures d'amendement constitutionnel ont été respectées et suivies" ; (voir paragraphe 23 ci-dessus).
- b) La CCU s'inscrirait dans la lignée de sa jurisprudence la plus récente - les décisions de juin 2008 et de septembre 2010 - dans laquelle la Cour s'est estimée compétente à cet égard ; (voir paragraphes 43-46 ci-dessus).
- c) Enfin, l'absence de toute "sanction" en cas de non-respect de l'article 159 de la Constitution (avis obligatoire *a priori* de la Cour constitutionnelle) impliquerait que la volonté claire du législateur constitutif de procéder au moins à un contrôle *a priori* resterait également sans effet.

59. Toutefois, il est primordial de comprendre que ces pouvoirs :

- ne peut être exercé que dans les limites explicites et aux fins des articles 5, 157, 158 et 159 de la Constitution.
- Ne pas impliquer de pouvoirs méta-constitutionnels ou constituants pour modifier des dispositions constitutionnelles préexistantes.
- Ne doit pas priver d'effets les pouvoirs ou les actes du législateur constituant.

60. En ce qui concerne le contrôle judiciaire substantiel des amendements constitutionnels, la Commission de Venise réitère ses observations formulées dans son rapport de 2000 sur l'amendement constitutionnel, à savoir qu'il s'agit d'un instrument problématique, qui ne devrait être exercé que dans les pays où il découle déjà d'une doctrine claire et établie, et même là avec prudence, en laissant une marge d'appréciation au législateur constitutionnel.<sup>47</sup>

61. Même si l'objet de la requête *amicus curiae* ne fait référence qu'à la possibilité de procéder à un contrôle formel *a posteriori*, cette recommandation de la Commission de Venise devrait également être prise en considération. Dans l'hypothèse d'un éventuel besoin de contrôle substantiel *a posteriori* d'un amendement constitutionnel, la Cour constitutionnelle d'Ukraine devrait examiner si le pays dispose d'une « doctrine claire et établie » en la matière.

62. Quant aux conséquences juridiques de la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi introduisant des amendements à la Constitution, l'article 152.2 de la Constitution établit clairement de telles conséquences. Néanmoins, il faut noter que l'article 5 de la Constitution prévoit explicitement que « *le droit de déterminer et de modifier l'ordre constitutionnel en Ukraine appartient exclusivement au peuple et ne peut être usurpé par l'État, ses organes ou ses fonctionnaires* ». Une interprétation systématique de cette disposition et des articles 75, 85.1, 154 et 159 de la Constitution implique que la Cour ne doit pas exercer son pouvoir de contrôle sur les amendements constitutionnels d'une manière qui prive d'effets les actes du législateur constituant agissant par l'intermédiaire de la Verkhovna Rada d'Ukraine. Cependant, si cela est nécessaire pour assurer la compréhension uniforme, la suprématie et la stabilité de la Constitution, la Cour constitutionnelle exerçant ses pouvoirs d'interprétation de la Constitution et d'administration de la justice constitutionnelle peut clarifier les conséquences de sa décision de déclarer inconstitutionnelle la loi introduisant des amendements à la Constitution, y compris le contenu de la réglementation constitutionnelle modifiée après une telle décision, en tenant compte du fait que la Constitution ne peut avoir de lacunes dans sa réglementation.

---

<sup>47</sup> Voir CDL-AD(2010)001, paragraphe 235.

63. La Commission de Venise souligne également que si la CCU devait décider qu'elle a le pouvoir d'exercer un contrôle formel *a posteriori* des amendements constitutionnels, elle devrait, en tout état de cause, respecter le test de proportionnalité lors de l'exercice de ce pouvoir. Il s'agit de mettre en balance l'exigence de constitutionnalité et les conséquences négatives de l'annulation de l'amendement constitutionnel en question. (voir paragraphe 48 ci-dessus)

64. Par conséquent, si une loi introduisant des amendements à la Constitution est déclarée inconstitutionnelle pour violation de la procédure, l'effet raisonnable serait d'autoriser le Parlement à rétablir la procédure, de sorte que l'acte du pouvoir constituant ne soit pas complètement annulé. Cette interprétation permettrait d'équilibrer ce que la Commission de Venise appelle « *les valeurs constitutionnelles partiellement antagonistes de la souveraineté populaire et de l'État de droit* »<sup>48</sup>.

#### IV. Conclusion

65. Dans ce mémoire *amicus curiae*, la Commission de Venise s'est limitée aux questions posées par le Président *par intérim* de la Cour constitutionnelle d'Ukraine en faisant quelques observations sur les manières possibles d'interpréter la Constitution et en analysant les normes applicables et la jurisprudence pertinente de la CCU. Toutefois, la Commission réaffirme qu'il est de la compétence et de la tâche de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, une institution ayant le pouvoir de fournir une interprétation finale de la Constitution, de décider si le système constitutionnel ukrainien permet un contrôle *a posteriori* des amendements constitutionnels par la Cour constitutionnelle.

66. Les questions adressées à la Commission de Venise pour ce mémoire *amicus curiae* par la Cour constitutionnelle d'Ukraine sont les suivantes :

- 1) Le texte de la Constitution de l'Ukraine implique-t-il les particularités de l'exercice du contrôle constitutionnel des lois sur les amendements à la Constitution de l'Ukraine après leur adoption et leur entrée en vigueur ?
- 2) La disposition de l'article 152.1 de la Constitution permet-elle à la Cour constitutionnelle d'exercer un contrôle de constitutionnalité des lois introduisant des amendements à la Constitution après leur adoption et leur entrée en vigueur ?
- 3) La Cour constitutionnelle d'Ukraine peut-elle déclarer que la loi sur l'introduction d'amendements à la Constitution ukrainienne est conforme/non conforme à la Constitution ukrainienne (est constitutionnelle/inconstitutionnelle) et si oui, dans quels cas ?
- 4) Quelles peuvent être les conséquences juridiques de la déclaration de la loi introduisant des amendements à la Constitution de l'Ukraine comme ayant été adoptée en violation de la procédure constitutionnelle pour son examen, son adoption ou son entrée en vigueur ?

67. Les conclusions tirées des questions 1 à 3 dans ce mémoire *amicus curiae* sont les suivantes:

68. La Commission de Venise observe que la question de la compétence de la CCU pour exercer un *contrôle a posteriori* des amendements constitutionnels ne trouve pas de réponse claire et explicite dans le texte de la Constitution.

69. La Commission de Venise est d'avis que deux interprétations opposées de la Constitution semblent possibles - que la Constitution n'exclut pas le *contrôle a posteriori* des amendements

---

<sup>48</sup> Voir CDL-AD(2012)010, Avis sur la révision de la Constitution de la Belgique. para. 51

constitutionnels et que la Constitution exclut le *contrôle a posteriori* des amendements constitutionnels. Il appartient à la CCU de procéder à une interprétation définitive. Toutefois, si la CCU éprouve des difficultés à interpréter la Constitution pour ou contre le contrôle *a posteriori* de la Constitution, la Commission estime qu'il existe des arguments solides pour justifier la reconnaissance de ce pouvoir, au moins lorsque cela est nécessaire pour assurer le contrôle des amendements qui n'ont pas été correctement soumis au contrôle *a priori*. Toutefois, ce pouvoir ne pourrait être exercé que dans les limites explicites et aux fins des articles 5, 157, 158 et 159 de la Constitution et ne devrait pas priver d'effets les pouvoirs ou les actes du législateur constituant.

70. En ce qui concerne la question n° 4, la Commission de Venise observe que l'article 152.2 de la Constitution ukrainienne établit explicitement les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un acte ou d'une loi - ils perdent leur force juridique à partir du jour où la CCU adopte la décision sur leur inconstitutionnalité, à moins que la décision elle-même n'en dispose autrement. Ceci a été interprété et confirmé par la décision n° 20-rp/2010 de la CCU. Néanmoins, la Commission de Venise observe que le fait de déclarer des amendements constitutionnels inconstitutionnels en raison d'une violation de la procédure d'examen et d'adoption ne devrait pas avoir pour effet de priver d'effets les actes du législateur constituant. En outre, lorsque la décision d'une cour est fondée sur des motifs formels ou procéduraux uniquement, comme c'est le cas pour la pétition pendante devant la CCU, l'effet substantiel d'une telle décision doit être pris en compte et le test de proportionnalité doit être appliqué.

71. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour constitutionnelle et des autorités ukrainiennes pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin.