



Doc. 11255  
17 avril 2007

## Fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine

### Rapport

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Co-rapporteurs : M<sup>me</sup> Hanne SEVERINSEN, Danemark, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe et M<sup>me</sup> Renate WOHLWEND, Liechtenstein, Groupe du parti populaire européen

### Résumé

L'Assemblée parlementaire est préoccupée par la crise politique actuelle en Ukraine qui a culminé lorsque le Président Iouchtchenko a pris la décision de dissoudre la Verkhovna Rada (Parlement ukrainien) par un décret promulgué le 2 avril 2007.

L'Assemblée estime que les racines de l'impasse actuelle en Ukraine découlent de la réforme constitutionnelle et politique de 2004 – précipitée et inachevée – qui n'est pas parvenue à régler les questions cruciales de la séparation des pouvoirs et du mandat des députés nationaux; l'échec systématique des gouvernements ukrainiens successifs d'instaurer des politiques cohérentes étayées par des réformes juridiques, administratives et économiques; et l'échec des législateurs à introduire des lois constitutionnelles complémentaires qui fixeraient «les règles du jeu» et permettraient à des institutions fondées sur le droit de garantir les droits démocratiques et les libertés et de promouvoir la compétition politique.

L'Assemblée est convaincue que la crise ne peut être résolue que dans le strict respect de la Constitution et par des voies légales qu'elle prévoit ainsi qu'à travers un compromis politique général, viable et acceptable pour tous qui supprimerait les causes qui ont abouti à l'impasse politique actuelle.

A cette fin, l'Assemblée recommande aux dirigeants ukrainiens de prendre un certain nombre de mesures concrètes pour traiter les racines de la crise et prévenir à l'avenir tout dysfonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine.

L'Assemblée est persuadée que les dirigeants politiques de l'Ukraine auront la capacité de résoudre rapidement et de façon démocratique et légitime leur conflit interne. Néanmoins, elle reste disposée à offrir toute son assistance pour aider l'Ukraine à surmonter ses problèmes.

## A. **Projet de résolution**

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par les événements politiques qui se sont déroulés en Ukraine ces derniers mois et qui ont atteint leur paroxysme avec le décret pris le 2 avril 2007 par le Président Viktor Iouchtchenko annonçant la dissolution de la Verkhovna Rada (Parlement ukrainien). La persistance de l'instabilité politique est due au refus systématique des gouvernements ukrainiens successifs d'instaurer des politiques cohérentes étayées par de profondes réformes juridiques, administratives et économiques. A ce jour, les réformes politiques qui fixeraient «les règles du jeu» et permettraient à des institutions fondées sur le droit de garantir les droits démocratiques et les libertés fondamentales et de promouvoir la compétition politique n'ont pas été menées à bien.

2. L'Assemblée souligne que la crise actuelle en Ukraine découle également de la réforme constitutionnelle et politique – précipitée et inachevée – de 2004, en vertu de laquelle un certain nombre de modifications ont été apportées à la Constitution de l'Ukraine sans tenir compte des réserves de la Commission de Venise et sans organiser de débat public approfondi dans le pays. L'Assemblée déplore que les vives critiques qu'elle a formulées dans sa Résolution 1466 (2005) et les appels répétés qu'elle a lancés aux autorités ukrainiennes pour qu'elles examinent d'urgence ces questions afin d'assurer la légitimité des changements constitutionnels de 2004 et leur conformité aux normes européennes aient tous été ignorés.

3. A ce propos, l'Assemblée rappelle ses nombreux appels précédents à réformer les institutions d'Ukraine, dans les Résolutions 1179 (1999), 1239 (2001), 1244 (2001), 1346 (2003), 1364 (2004), 1466 (2005) et dans les Recommandations 1395 (1999), 1416 (1999), 1451 (2000) et 1722 (2005). Elle reconnaît les avancées de la Révolution orange qui ont permis aux libertés démocratiques essentielles de s'enraciner en Ukraine: le pays jouit maintenant de la liberté d'expression et de la liberté des médias, de la liberté de réunion, de la libre compétition politique, de l'opposition parlementaire, et du dynamisme de la société civile. En outre, il y a un an, le pays s'est montré capable de mener des élections législatives libres et équitables. Ce qui manque cependant à l'Ukraine aujourd'hui, c'est l'inscription dans ses institutions démocratiques de garanties qui consolideraient ces libertés nouvellement acquises.

4. Les rivalités personnelles et les manœuvres à courte vue pour des bénéfices personnels liés à des postes et des fonctions ont conduit certaines forces politiques à tenter de profiter du vide constitutionnel apparu avec l'entrée en application en janvier 2006 des amendements constitutionnels controversés de 2004. L'Assemblée regrette que l'absence de contrepois indépendants permette aux principaux organes de l'Etat de se sentir au-dessus des lois, ce qui a sérieusement terni la réputation de tous les dirigeants politiques d'Ukraine.

5. L'Assemblée lance un appel urgent au Président, aux membres du Parlement et au Gouvernement d'Ukraine pour qu'ils dénouent la crise actuelle de manière légitime, rigoureusement constitutionnelle et pacifique. Dans ce processus, toutes les forces politiques doivent s'abstenir de déclarations publiques virulentes et partiales, pour soutenir ou condamner telle ou telle force politique d'Ukraine.

6. A cet égard, l'Assemblée constate que les principaux dirigeants du pays ont maintenu le dialogue tout au long de la crise. Elle relève également que les dirigeants ont réussi, jusque là, à maintenir la stabilité et la paix civile dans le pays, ce qui témoigne de l'existence d'un potentiel interne pour surmonter la crise actuelle. Autre signe encourageant, le fait que les instances d'application de la loi se soient acquittées jusque là de leur tâche de maintien de l'ordre public et de la sécurité sans intervenir directement dans le conflit politique.

7. Cela étant, l'Assemblée s'inquiète de rapports selon lesquels certaines forces politiques recruteraient des mineurs pour des actions politiques de masse, ce qui est une violation de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Elle souligne que de telles pratiques sont inacceptables et appelle toutes les forces politiques d'Ukraine à respecter ladite convention à laquelle l'Ukraine est partie.

8. L'Assemblée invite les forces politiques d'Ukraine à reprendre d'urgence les travaux visant à améliorer la Constitution de l'Ukraine et la législation connexe afin d'établir enfin un système effectif de poids et contrepois et de mettre les dispositions constitutionnelles en conformité avec les normes

européennes. La réforme constitutionnelle doit entrer dans le cadre des discussions visant à résoudre la crise politique actuelle. L'Assemblée s'attend à ce que la Commission de Venise prenne une part active à l'élaboration des propositions de réforme constitutionnelle.

9. L'Assemblée réaffirme que la révocation par les partis politiques de représentants du peuple («mandat impératif») est une pratique inacceptable dans un Etat démocratique. Les dispositions constitutionnelles pertinentes doivent être abrogées conformément aux recommandations de la Commission de Venise de 2004 et les dispositions similaires supprimées de la législation ordinaire. L'Assemblée estime que, pour encourager la discipline des partis et des factions, un programme politique cohérent, la responsabilité et l'engagement des membres du parti et la sélection rigoureuse des candidats des partis sont des outils plus efficaces.

10. L'Assemblée reconnaît que les élections régulières et anticipées sont les unes et les autres des instruments démocratiques légitimes qui permettent au peuple de choisir les autorités qui agissent en son nom et d'exercer un contrôle sur elles. Les élections anticipées sont une pratique normale dans tous les pays démocratiques du Conseil de l'Europe et pourraient en tant que telles être acceptées comme une composante clé du compromis politique. L'Assemblée souligne cependant que pour être considérées comme démocratiques, les élections, quelles qu'elles soient, doivent être menées selon une procédure légitime qui garantisse des campagnes loyales et le libre choix des électeurs.

11. A cet égard l'Assemblée constate avec inquiétude qu'en vertu de la Constitution, les élections parlementaires anticipées doivent être organisées dans un délai de 60 jours à compter du décret présidentiel dissolvant le parlement. Un financement doit être trouvé pour permettre à la Commission électorale centrale de commencer à fonctionner.

12. L'Assemblée appelle également les autorités ukrainiennes et les forces politiques du pays à traiter dès que possible le problème du système électoral parlementaire qui pourrait être l'une des causes de la faiblesse du régime politique.

13. L'Assemblée déplore le mauvais usage du système judiciaire ukrainien par les autres branches du pouvoir, ce qui témoigne de l'érosion d'une institution démocratique de la plus haute importance. L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire sont la condition sine qua non de toute société démocratique régie par le principe de prééminence du droit. D'où l'urgente nécessité de procéder à une réforme judiciaire approfondie, y compris par des amendements à la Constitution.

14. L'Assemblée rappelle que l'autorité de l'unique instance de justice constitutionnelle – la Cour constitutionnelle d'Ukraine – doit être garantie et respectée. Quelles que soient les formes qu'elles revêtent, les pressions exercées sur les juges sont inacceptables et doivent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites au pénal. D'autre part, il est regrettable que la Cour constitutionnelle, dont la composition a été entièrement renouvelée il y a huit mois, n'ait pas prononcé d'arrêts depuis, et n'ait par conséquent guère aidé à résoudre la crise à ses débuts. Un jugement concernant la constitutionnalité du Décret présidentiel du 2 avril 2007 doit être rapidement rendu. Une fois rendu, il devrait être accepté comme constituant une obligation par toutes les parties.

15. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée recommande aux autorités ukrainiennes d'adopter d'urgence les mesures concrètes ci-après pour traiter les causes de la crise et prévenir d'autres dysfonctionnements des institutions démocratiques en Ukraine:

15.1. relancer le projet de réforme constitutionnelle en étroite coopération avec la Commission de Venise afin d'améliorer la loi fondamentale d'Ukraine et de l'aligner sur les normes européennes notamment en ce qui concerne les dispositions sur la séparation des pouvoirs, le mandat impératif, le système judiciaire et la Prokuratura, comme indiqué dans les multiples avis de la Commission de Venise en la matière et dans les Résolutions 1364 (2004) et 1466 (2005) de l'Assemblée;

15.2. adopter et promulguer sans plus attendre les lois constitutionnelles fondamentales (lois sur le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, sur les commissions temporaires spéciales et les commissions d'enquête du parlement, sur les organes centraux du pouvoir exécutif, sur l'opposition parlementaire, sur le référendum, etc) et d'aligner la loi relative au Cabinet des ministres

de l'Ukraine sur la Constitution de l'Ukraine, en tenant compte des normes européennes pertinentes et de l'avis de la Commission de Venise;

15.3. amender la loi relative à l'élection des représentants du peuple afin d'améliorer les procédures d'organisation d'élections anticipées en cas de dissolution du parlement;

15.4. envisager de modifier le système d'élections législatives par exemple en optant pour des listes ouvertes qui permettent aux électeurs d'indiquer leur préférence pour tel ou tel candidat figurant sur les listes proposées par les partis politiques (coalition) et en divisant le pays en circonscriptions électorales distinctes;

15.5. réformer le système judiciaire en se fondant sur le Concept de réforme judiciaire adopté par le Président de l'Ukraine en mai 2006 en vue d'établir un ordre judiciaire indépendant et efficace en Ukraine tenant compte du récent avis de la Commission de Venise;

15.6. lancer la réforme du système de justice pénale et des instances d'application de la loi et prendre des mesures législatives et pratiques pour lutter contre toutes les formes de corruption, y compris la corruption politique.

16. L'Assemblée estime que, pour mettre en œuvre de manière efficace les recommandations ci-dessus, toutes les parties impliquées dans le conflit devraient s'engager dans un dialogue ouvert et constructif sur le règlement de la situation en Ukraine.

17. L'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à prendre en priorité toutes les mesures appropriées de son ressort pour œuvrer au règlement de la crise politique en Ukraine. Elle considère également que les activités relatives au Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la coopération avec l'Ukraine doivent être développées de manière à renforcer notablement les institutions démocratiques en Ukraine.

18. L'Assemblée confirme qu'elle est disposée à aider l'Ukraine à sortir de l'impasse actuelle soit par le biais de ses dispositifs d'assistance soit par d'autres accords spécifiques. Il appartient néanmoins aux dirigeants politiques de l'Ukraine d'élaborer la solution la plus indiquée pour venir à bout de ses problèmes internes. L'Assemblée estime que toutes les voies internes permettant de parvenir à un compromis politique rapide, efficace et légitime n'ont pas encore été explorées. Elle invite, par conséquent, les dirigeants ukrainiens à développer une nouvelle confiance politique en établissant de solides mécanismes de protection de l'unité nationale, une compétition politique loyale et en menant des réformes cohérentes et approfondies, dont les principales orientations sont exposées dans la Résolution 1466 (2005) de l'Assemblée.

## **B. Exposé des motifs par M<sup>me</sup> Severinsen et M<sup>me</sup> Wohlwend, co-rapporteurs**

### **1. Introduction**

1. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe il y a plus de 11 ans, l'Ukraine s'est engagée à respecter ses obligations statutaires en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe et a accepté d'honorer un certain nombre d'engagements spécifiques, et notamment de développer les institutions démocratiques et de veiller à leur bon fonctionnement.

2. Mais, depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, les espoirs de progrès démocratiques ont alterné avec de graves crises politiques. Depuis 1999, l'Assemblée a tenu neuf débats en relation directe ou indirecte avec les problèmes liés au fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine – dont quatre se sont terminés par l'adoption de résolutions et de recommandations<sup>1</sup> menaçant l'Ukraine de sévères sanctions à moins que des progrès ne soient réalisés. Durant les précédentes crises politiques, notamment en 1999-2000 et en 2004, les dirigeants de l'Ukraine ont promis d'entreprendre de profondes réformes. Or, à notre grand regret, les problèmes persistent et rares sont les institutions ukrainiennes efficaces et dont l'autorité est respectée par tous.

3. L'incapacité à mettre en place des institutions clairement définies et fondées sur le droit pour garantir dans la pratique la séparation des pouvoirs, les libertés et les droits démocratiques, en instaurant un mécanisme effectif de contrôle des pouvoirs, est au cœur de la lutte politique qui s'est engagée dans le pays il y a quelques mois et qui s'est transformée en conflit ouvert à la suite de la dissolution de la Verkhovna Rada (parlement) par le Président de l'Ukraine le 2 avril 2007.

4. En tant que co-rapporteurs de la Commission de suivi, nous sommes extrêmement inquiètes des implications politiques et juridiques de la décision du Président Iouchtchenko et de la crise constitutionnelle, institutionnelle et politique qu'elle a entraînée. D'autant plus inquiétant est le fait que cette crise a paralysé beaucoup d'institutions déjà chancelantes qui devraient garantir la démocratie, la prééminence du droit et les droits de l'homme.

5. Cette crise doit trouver une solution pacifique, démocratique et constitutionnelle à l'issue de négociations constructives et de compromis politiques mûrement pensés. A cet égard, nous félicitons à la fois le Président Iouchtchenko et le Premier Ministre Ianoukovitch pour avoir réussi à maintenir le dialogue et n'avoir pas laissé les manifestations pacifiques sombrer dans la violence. Cela nous permet d'espérer que l'Ukraine maintiendra le cap sur la démocratie, quelle que soit la façon dont sera résolue la crise.

6. Nous apprécions que les chefs de file ukrainiens des principales forces politiques aient fait appel au Conseil de l'Europe et à son Assemblée pour trouver une issue positive à cette crise. Nous y voyons le témoignage de leur gratitude pour des années d'assistance dans le cadre de la procédure de suivi. Cependant, nous tenons à souligner que c'est à l'élite politique de l'Ukraine et non à la communauté internationale de rechercher la solution la plus appropriée à ses problèmes internes. Notre rôle consiste à observer, à ne pas relâcher notre vigilance et à proposer si nécessaire une aide politique et juridique.

7. Dans les chapitres ci-après, nous allons tenter de contribuer à ce débat en procédant à une analyse fouillée des racines du problème, des questions en jeu et des solutions envisageables pour résoudre la crise actuelle. Le temps ne nous a pas permis de nous rendre à Kyiv au plus fort de la crise; par conséquent, une grande partie des informations dont nous disposons proviennent de nos discussions avec les dirigeants ukrainiens lors de nos deux récentes visites (9-12 octobre 2006 et 28 février-6 mars 2007) et des articles parus dans la presse. Certaines des questions abordées ici ont déjà été soulevées dans la note d'information que nous avons diffusée en janvier 2007 (AS/Mon(2007)02R – déclassifiée).

---

<sup>1</sup> Résolutions 1179 (1999), 1194 (1999) et 1364 (2004) et Recommandations 1395 (1999), 1416 (1999) et 1451 (2000).

## 2. Les racines de la crise actuelle

8. Le soir du 2 avril 2007, le Président Iouchtchenko a promulgué le Décret n°264/2007 «relatif à la cessation anticipée des pouvoirs de la Verkhovna Rada» (voir annexe). Cet événement a une nouvelle fois propulsé l'Ukraine au premier plan de l'actualité mondiale. Mais, pour de nombreux observateurs de la situation en Ukraine, la crise actuelle était prévisible et même inévitable.

9. A notre avis, six raisons sont à l'origine de l'escalade des tensions:

10. **Premièrement, la réforme constitutionnelle de 2003-2004 et ses effets ont déclenché un chaos juridique et une crise constitutionnelle systémique** qui ont ouvert la porte à la confrontation politique actuelle. Certes, le train de réformes à la Constitution adopté le 8 décembre 2004 en guise de compromis a contribué à calmer les remous déclenchés par la crise autour des élections présidentielles de 2004. Mais il a été adopté dans la précipitation, sans examen approfondi de ses conséquences sur le fonctionnement du gouvernement, et malgré les avis négatifs exprimés tout au long de 2004 par la Commission de Venise au sujet des projets d'amendements, et de son message très clair selon lequel les amendements constitutionnels, tels qu'adoptés, «*ne permettent pas vraiment d'atteindre l'objectif de la réforme constitutionnelle, qui est d'établir un régime gouvernemental équilibré et opérationnel*»<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'Assemblée n'a cessé de tirer la sonnette d'alarme sur les incompatibilités avec le principe de démocratie et les déséquilibres politiques qu'avait introduit l'adoption irresponsable de cette réforme politique<sup>3</sup>.

11. En réalité, à compter de la réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006 avant l'harmonisation voire l'adoption des normes juridiques nécessaires, la collision politique et juridique était devenue inévitable. La question non tranchée des compétences et des limites des différentes branches du pouvoir a tout d'abord semé une extrême confusion dans la formation de la coalition majoritaire et du nouveau gouvernement à la suite des élections législatives de mars 2006. Cette confusion s'est ensuite transformée en une lutte sans merci entre le Président et le Premier ministre.

12. En fait, indépendamment de la phase de démarrage de l'actuelle réforme politique en Ukraine, le système présidentiel/parlementaire choisi par les législateurs ukrainiens en 2004 présentait déjà une déficience structurelle: il ne peut fonctionner sans heurts que si les pouvoirs présidentiels et parlementaires partagent la même vision politique. La cohabitation fonctionne dans les démocraties parvenues à un degré élevé de maturité, ce qui n'est pas le cas de l'Ukraine. C'est d'ailleurs en grande partie à cause du dilemme structurel de la cohabitation que toutes les vieilles démocraties européennes, à l'exception de la France, ont fait le choix d'une gouvernance pleinement parlementaire. Par ailleurs, depuis la mise en place de l'actuelle coalition majoritaire parlementaire et la formation du gouvernement du Premier ministre Ianoukovitch, nous assistons à une lutte pour aller vers un système pleinement parlementaire, ce qui, dans l'ordre constitutionnel existant, a été perçu par l'opposition comme une usurpation de pouvoir par la majorité. ***Même si l'Ukraine a ses propres raisons historiques de vouloir empêcher que le pouvoir ne soit concentré entre les mains d'une seule force politique, elle devrait cependant se demander, lors des prochains amendements à la Constitution, s'il ne serait pas préférable pour le pays de passer à un système pleinement parlementaire avec un mécanisme d'équilibre des pouvoirs et des garanties d'opposition et de compétition parlementaires.***

13. **Deuxièmement, plus de deux ans après la Révolution orange, force est de constater l'absence de fondations pour étayer des institutions véritablement démocratiques.** Les rouages de l'Etat peuvent toujours servir à l'exercice de pressions administratives dans les luttes politiques, la Cour constitutionnelle a fait la preuve de son inefficacité, le pouvoir judiciaire ne remplit pas son rôle, les droits de l'opposition ne sont pas garantis par la loi, l'organisation des partis politiques est encore loin des normes démocratiques et les leviers d'influence politique à la disposition de la société civile n'existent que sur le papier<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> CDL-AD(2005)015.

<sup>3</sup> Voir les Résolutions de l'Assemblée 1346 (2003), 1364 (2004) et 1466 (2005).

<sup>4</sup> Presaniakov, I. et Chumak, V., «A la recherche d'une issue: comme trouver un pays démocratique dans cette crise politique», Centre international d'études politiques, ICPS Newsletter N°360, Kiev, Ukraine, 9 avril 2007.

14. Aucun des gouvernements qui se sont succédés après la révolution n'a mené les réformes nécessaires. Aucun n'a réussi à travailler sur les bases des normes de la politique publique ou à mettre en place un système décisionnel démocratique permettant à l'opposition et à la société civile de contribuer à la politique de l'Etat. Cette situation a en revanche permis au gouvernement de se sentir au-dessus des lois, tandis que l'opposition s'estimait marginalisée et qu'étaient appliquées des tactiques radicalisées de rivalités politiques faisant fi des principes démocratiques et de la prééminence du droit<sup>5</sup>.

15. C'est cette évolution négative que l'on a pu observer en janvier 2007, lorsque la Verkhovna Rada (à l'occasion d'un arrangement entre la coalition et le bloc de l'opposition de Ioulia Timochenko) a ignoré le veto du Président sur la loi relative au Cabinet des ministres, que ce dernier avait proclamé anticonstitutionnel. Pour sa part, le Président Iouchtchenko refuse de réintégrer un des gouverneurs d'oblast en dépit d'un jugement de la Cour suprême qui l'exige.

16. **Troisièmement, les attentes populaires nées avec la Révolution orange sont restées largement insatisfaites.** Les élections présidentielles de décembre 2004 ont amené quelques changements démocratiques, comme la liberté de réunion, la liberté d'expression et des médias, la liberté de compétition politique et une société civile dynamique. Dans ce sillage se sont déroulées en mars 2006 des élections législatives jugées globalement libres et transparentes. Mais le Président et les nouveaux gouvernements successifs ne sont pas parvenus à tenir leurs promesses d'introduire une gouvernance propre, honnête et compétente et de promouvoir l'Etat de droit et la transparence à tous les niveaux. Qui plus est, ni le Président ni les «forces oranges» n'ont respecté leur promesse de traduire en justice les auteurs et les cerveaux des fraudes électorales en 2004 (bien que la Cour suprême ait jugé, le 3 décembre 2004 que les individus impliqués dans des fraudes de grande envergure devaient être poursuivis au pénal) ou de faire progresser les enquêtes sur des affaires fortement symboliques comme le meurtre de Gongadze ou l'empoisonnement du Président en septembre 2004.

17. A l'inverse, même si les «forces oranges» réunies ont rassemblé près de 45% des votes aux élections de mars 2006, par rapport au 32% obtenus par le Parti des régions, elles n'en ont pas moins échoué à former une deuxième coalition Orange. Au terme de négociations prolongées, le processus de formation d'une coalition a finalement abouti en juillet-août 2006 à la nomination, par le Président, de son grand rival du Parti des régions, Viktor Ianoukovitch, comme premier ministre. Cette nomination a choqué de nombreuses personnes qui ne parvenaient pas à comprendre que le perdant des élections présidentielles de 2004 et l'homme qui incarnait pour beaucoup ce que la Révolution orange avait combattu avait été sélectionné pour diriger le pays, fort de pouvoirs supérieurs à ceux du président, conformément aux amendements constitutionnels entrés en vigueur en janvier 2006.

18. La réticence du Parti des régions à accepter la responsabilité des fraudes électorales de 2004 ainsi que le manque de volonté politique du Président Iouchtchenko de prendre des sanctions ont rendu sceptique une grande partie de la société, d'autant que la coalition et le gouvernement ont rétabli dans leurs fonctions la plupart des fonctionnaires de l'ère Koutchma. Par exemple, le président de la Commission électorale centrale, considéré comme responsable des fraudes massives en 2004, préside désormais la Commission de la justice de la *Verkhovna Rada*. En outre, le jour de la publication officielle du décret présidentiel, la *Verkhovna Rada* a voté le rétablissement de la Commission électorale centrale de 2004. Cette décision a alimenté les craintes de la population d'un retour aux pratiques antidémocratiques antérieures à 2004.

19. Ces pratiques sont à l'origine des nombreuses plaintes de la société civile que nous avons reçues pendant nos récentes visites, notamment sur l'opacité des actions du gouvernement, les restrictions imposées aux médias, le nombre croissant de cas de violence et de harcèlement contre les journalistes, l'annulation du programme populaire de télévision «Toloka», les perquisitions menées récemment au domicile du ministre de l'Intérieur Loutsenko, etc. Ces tendances ainsi que les méthodes illégales qui auraient été utilisées pour «acheter» un grand nombre de parlementaires de l'opposition et le manque de progrès accomplis dans la conduite des réformes cruciales ont contribué au rassemblement de plus de 100 000 manifestants pacifiques de l'opposition sur la place centrale de Kiev le 31 mars. Cette gigantesque manifestation en faveur de nouvelles élections a sans doute fait pencher la balance et poussé le Président hésitant à signer le décret.

---

<sup>5</sup> Idem.

20. **Quatrièmement, la conduite de la réforme constitutionnelle est compromise car elle est liée à la dépendance politique et à la paralysie de la justice constitutionnelle.** Les limites et l'irréversibilité de la réforme sont une source constante de conflit et de confusion depuis le premier jour de l'adoption du «compromis» du 8 décembre 2004. Dès le début, l'enjeu de la réforme politique n'a pas été l'«équilibre du pouvoir» mais la «lutte pour le pouvoir». On sait par ailleurs que la procédure des amendements constitutionnels est entachée depuis 2003 de violations grossières de la procédure constitutionnelle, ce qui la rend vulnérable à la critique. Sa nature incomplète et son caractère contestable du point de vue constitutionnel n'incitent pas les différentes forces politiques à respecter et accepter facilement la réforme. En fait, comme nous le remarquons déjà dans nos observations il y a un an, la Constitution a été virtuellement utilisée comme un ballon de football que l'on se renvoie d'un groupe politique à un autre.

21. La Résolution 1466 (2005) de l'Assemblée souligne que les changements constitutionnels ont été adoptés sans la consultation préalable de la Cour constitutionnelle telle que le prévoit l'article 159 de la Constitution ukrainienne et telle que l'interprète la décision de 1998 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, et invite instamment les autorités ukrainiennes à «régler ces questions au plus vite afin de garantir la légitimité des amendements constitutionnels et leur conformité avec les normes européennes».

22. Cependant, à ce jour, malgré les nombreuses déclarations politiques du président louchtchenko et de loulia Timochenko, l'objet du «compromis» n'a jamais été soumis pour examen à la Cour constitutionnelle, bien que la Cour ait eu la possibilité de rendre une décision sur cet aspect de la réforme jusqu'au 5 octobre 2005.

23. Depuis cette date, la *Verkhovna Rada* est intervenue directement dans le fonctionnement de la Cour, d'abord en refusant délibérément de renouveler la composition de la Cour constitutionnelle pendant près de neuf mois (en différant la prestation de serment des personnes nommées par le Président et le Congrès des juges ainsi que le vote de son propre quota de nominations), puis en adoptant un projet de loi interdisant à la Cour constitutionnelle d'examiner les amendements à la Constitution adoptés dans le cadre de la réforme politique. Le Président louchtchenko a, pour une raison ou une autre, entériné le projet de loi le même jour. Cette loi est incontestablement inconstitutionnelle.

24. ***Empêcher la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité de la réforme politique est clairement illégal et, à notre grande déception, aucune force politique n'a respecté la prééminence du droit et le principe de séparation des pouvoirs dans ce processus.*** Comme l'a souligné le juge Judge Bohdan A. Futey, «il est inconcevable que la constitutionnalité des réformes d'une telle ampleur ne puisse pas être examinée»<sup>6</sup>.

25. Il est par ailleurs regrettable, et il s'agit d'une lacune grave dans le fonctionnement même de la Cour constitutionnelle, que celle-ci ne puisse pas intervenir *ex officio*, mais seulement en fonction des appels dont elle est saisie. En outre, depuis qu'elle est devenue opérationnelle en août 2006, la Cour a choisi de ne rendre aucune décision bien que, depuis l'instauration du nouveau gouvernement, le Cabinet des ministres et le Président se soient livrés à une véritable «guerre juridique» en espérant que la Cour jouerait un rôle d'arbitre dans les nombreux différends juridiques opposant les diverses autorités.

26. A la date du 6 avril 2007, la Cour constitutionnelle avait été saisie de 72 appels constitutionnels, dont 12 du Président, 4 du Cabinet des ministres et 33 des membres du Parlement. La Cour a été utilisée par les parties rivales comme dernier recours dans les différends juridiques et souvent politiques qui les opposaient. Elle a donc de ce fait subi une pression politique avant même que le décret présidentiel sur la dissolution du parlement ne soit approuvé.

27. ***Cependant, dans une société qui se proclame démocratique, le système judiciaire devrait être capable de résister aux intérêts politiques. Il n'est pas acceptable que la justice constitutionnelle du pays continue d'être paralysée pendant plus de 18 mois!***

---

<sup>6</sup> Cité dans «The Constitutional Crisis in Ukraine: Legal and Political Ramifications in a Comparative Context», juge Bohdan A. Futey, université George Washington, Washington, Etats-Unis, 11.04.2007.

28. **Cinquièmement, l'incapacité de l'Ukraine à s' «intégrer dans son propre espace».** Il y a six mois, pendant notre visite à Kiev en octobre 2006, nous avons observé avec un certain optimisme que l'échec de la coalition expérimentale rassemblant les rivaux «oranges» et «bleus» de 2004 semblait faire émerger un nouveau paysage politique, plus complexe, laissant apparaître des clivages entre les «démocrates» partisans d'un futur européen pour l'Ukraine et les «paternalistes» orientaux défendant une approche multivectorielle. Au lieu d'une division entre les «oranges» et les «bleus» qui a toujours exagéré la division est-ouest et la fracture identitaire de l'Ukraine, le nouveau paysage politique a semblé trouver ses racines et ses ressources dans le même substrat, à savoir les grandes entreprises de la région du Donetsk. **Nous sommes convaincues que la réduction de la fracture régionale et la reconstitution des blocs politiques actuels sont absolument vitales pour la paix interne et la stabilité de l'Ukraine.** Pour cette raison, nous sommes prêtes à accepter les désordres créés à court terme par la division interne des forces politiques à condition qu'ils permettent de casser le moule du système bipolaire de la politique ukrainienne actuelle et que cette transition contribue à donner une assise plus constructive à la décision politique.

29. Cependant, confronté à la perspective d'être privé de son pouvoir de veto (après l'annulation «commune» par la *Verkhovna Rada* de son droit de veto sur l'adoption de la Loi sur le Cabinet des ministres en janvier) et à la menace d'une défection de nombreux parlementaires qui aurait tôt ou tard permis à la coalition gouvernementale d'obtenir la majorité constitutionnelle pour imposer sa destitution ou des changements constitutionnels, le Président Iouchtchenko et son bloc *Notre Ukraine* a décidé de renouveler l'alliance «orange» avec le *Bloc Timochenko*. Le premier point de l'accord conclu reprend la revendication longtemps martelée par Ioulia Timochenko, c'est-à-dire la dissolution rapide du parlement et l'organisation d'élections anticipées.

30. Dans le système politique imprévisible de l'Ukraine, sans règles établies, sans arbitres moraux ou traditions politiques, où les accords entre les forces politiques ne sont signés que pour être rompus le jour suivant, et où règnent le manque de stratégie et de transparence, le désintérêt pour les réformes et la faiblesse des programmes des partis politiques, il n'est pas aisé de prédire la durée du mariage entre le bloc *Notre Ukraine* et le *Bloc Timochenko*. Cependant, **cette alliance a eu pour effet immédiat de créer une nouvelle polarisation de la société et d'affaiblir l'unité nationale, ce qui réduit les possibilités d'obtenir un consensus ou un compromis pour sortir de l'impasse politique actuelle.**

31. **Sixièmement, le manque de traditions démocratiques et de compréhension du pluralisme parlementaire** sont probablement les raisons profondes expliquant l'impasse politique actuelle. Quinze ans après la disparition de l'Union soviétique, il est difficile de convaincre les principaux hommes politiques ukrainiens qu'ils doivent respecter les règles du jeu. Au lieu de jouer **dans** les règles, ils préfèrent jouer **avec** les règles du jeu. Cette attitude est également liée à la mentalité des élites et d'une grande partie de la population qui préfèrent le choix des hommes au respect de la loi. A la suite de la Révolution orange, l'Ukraine a essayé de se démarquer d'un pouvoir exécutif puissant afin de bâtir un véritable système parlementaire, mais elle n'est pas parvenue jusqu'ici à comprendre que, dans une démocratie parlementaire, la prise de décision et l'élaboration de politiques reposent sur l'autorité du parlement et non sur celle d'une seule personne. Malheureusement, surtout lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés, les responsables ukrainiens retrouvent leurs anciennes habitudes, qui consistent à essayer de gouverner de manière autoritaire en utilisant et en violant les lois et institutions démocratiques ukrainiennes pour parvenir à leurs fins politiques.

32. L'effet des politiques à courte vue de la classe politique transparait dans la crise actuelle. Le premier ministre Ianoukovitch a signé le pacte d'union nationale (*Universal*) en août 2006 uniquement pour accéder au pouvoir, qu'il a ensuite utilisé pour usurper l'autorité du Président tout en recourant à des moyens anticonstitutionnels et sournois aux fins de recruter des députés dans les factions de l'opposition. Ioulia Timochenko, quant à elle, a rallié les forces de coalition pour priver le Président d'un droit de veto concernant la loi controversée sur le Cabinet des ministres, qui réduisait les pouvoirs présidentiels. Ces manœuvres rendent moins plausibles les accusations d'usurpation de pouvoir qu'elle porte contre le Premier Ministre. M<sup>me</sup> Timochenko et, plus récemment, le Président Iouchtchenko se sont déclarés en faveur du mandat impératif non seulement pour les députés de la *Verkhovna Rada* mais également pour ceux des conseils locaux, en sachant pertinemment qu'il s'agit d'un mécanisme de loyauté forcée inefficace et antidémocratique et que la Commission de Venise a

recommandé l'abrogation des dispositions constitutionnelles relatives au mandat impératif en 2004. Nous regrettons beaucoup que la loi relative au mandat impératif pour les députés des organes représentatifs des collectivités locales a été adoptée en janvier 2007 par la *Verkhovna Rada* et promulguée immédiatement par le Président. Nous désapprouvons également les propositions d'adopter une loi sur le mandat impératif aussi pour les membres du parlement national. **Nous sommes convaincues qu'une idéologie forte, des membres de partis engagés et une analyse scrupuleuse des listes de candidats sont des moyens plus efficaces pour renforcer la discipline des partis et des factions.**

33. ***En conclusion, afin de définir la nature de la crise actuelle, nous pensons qu'il s'agit d'une crise plus politique que juridique, qui s'accompagne de surcroît d'une crise constitutionnelle systémique et d'une paralysie institutionnelle. Tous ces éléments doivent être pris en compte lorsque l'on recherche une solution qui permettrait au pays de sortir de l'impasse sans affaiblir davantage la démocratie et l'Etat de droit, si fragiles en Ukraine.***

### 3. Decret du 2 avril 2007 du President Iouchtchenko

#### 3.1. Arguments juridiques

34. Le décret du Président Iouchtchenko avance trois raisons principales pour expliquer la dissolution de la *Verkhovna Rada*: la formation illégale de factions de partis, l'inefficacité du parlement et l'adoption d'une législation non constitutionnelle par le parlement. En ce qui concerne sa base juridique, le décret s'appuie en particulier sur l'article 83 de la Constitution ukrainienne qui définit la procédure de formation d'une coalition de factions de députés, et sur l'article 102 qui fait obligation au Président de garantir la souveraineté de l'Etat et l'indivisibilité territoriale de l'Ukraine, le respect de la Constitution de l'Ukraine et les droits de l'homme et des libertés. Le décret commande aussi la tenue d'élections extraordinaires de la *Verkhovna Rada* le 27 mai 2007.

35. Le fil directeur du décret est basé sur la logique de la Constitution, telle qu'amendée en 2004, en application de laquelle, après la tenue d'élections parlementaires à la proportionnelle, les partis politiques ou leurs blocs créent des factions qui, à leur tour, forment une coalition majoritaire qui propose au Président un candidat pour le Bureau du Premier Ministre (Article 83 de la Constitution). Après les élections législatives de mars 2006, la «coalition anti-crise» (comprenant 238 députés sur 450) a été constituée par le Parti des régions, le Parti socialiste et le Parti communiste.

36. Cependant, lorsque la coalition a été formée, elle comportait plusieurs députés appartenant aux nouvelles factions de l'opposition. Ensuite, il y a eu plusieurs autres irrégularités avec des députés individuels qui ont rejoint la coalition. Selon le décret «*Au lieu des cas isolés de ralliement de députés survenus lors de la mise en place de la coalition anti-crise, en juillet 2006, la coalition de groupes parlementaires enregistre aujourd'hui un mouvement massif d'adhésions individuelles et collectives. Ce type de pratique constitue une violation flagrante de l'article 83 de la Constitution ukrainienne, aux termes duquel la coalition au sein de la Verkhovna Rada doit être formée exclusivement de groupes de députés, en fonction des résultats des élections et sur la base des positions politiques convenues*».

37. Le décret se poursuit ainsi: «*La violation des dispositions constitutionnelles concernant la formation de la coalition de factions de députés à la Verkhovna Rada altère la volonté du peuple telle qu'elle s'est exprimée, en application de l'article 69 de la Constitution ukrainienne, lors des élections législatives de mars 2006, nie les droits constitutionnels électoraux des citoyens de l'Ukraine et entraîne le non-respect du principe de la souveraineté du peuple, affirmé par articles 5 § 2 et 3 de la Constitution. De tels faits créent des conditions favorables à l'usurpation du pouvoir, qui est interdite par l'article 5 § 4 de la Constitution. Ils mettent également en péril la sécurité nationale, déstabilisent la situation politique de l'Etat et représentent un risque potentiel pour sa souveraineté.*».

38. Enfin, tel que le prévoit la partie introductive du décret, l'article 102 § 2 de la Constitution de l'Ukraine, en vertu duquel le Président de l'Ukraine est garant de la souveraineté d'Etat et de l'intégrité du territoire de l'Ukraine, du respect de la Constitution de l'Ukraine et des droits et libertés de l'homme et des citoyens, fait obligation au Président de prendre des actions pour «*mettre un terme aux violations de la Constitution et des droits des citoyens et prévenir les menaces contre la souveraineté*

*et l'intégrité territoriale de l'Etat. Ceci implique en particulier l'obligation de mettre fin de façon anticipée aux pouvoirs du Parlement en cas de violation».*

39. Les partisans du décret s'appuient sur la lecture méthodique de la Constitution et mettent l'accent sur l'article 102 de la Constitution qui fait du Président le garant de l'ordre constitutionnel dont le devoir est de prendre des mesures actives lorsque les droits de l'homme et la Constitution sont menacés. Cette interprétation soulève cependant des questions, à savoir si la lettre et l'esprit de la Constitution peuvent être occultés lorsqu'il est nécessaire de protéger d'autres dispositions fondamentales de la Constitution, en particulier l'article 90.

40. Le décret ne fait aucune référence à l'article 90 de la Constitution qui prévoit trois motifs de cessation précoce des pouvoirs de la *Verkhovna Rada* par le Président<sup>7</sup> – dont aucun n'est applicable dans la situation actuelle. Ceci, ainsi que l'article 106 § 1 (8) de la Constitution qui confère au Président le pouvoir de mettre fin aux pouvoirs de la Rada «dans les cas envisagés par cette Constitution» sont les principales raisons des déclarations publiques relatives à la non constitutionnalité du décret.

41. Le décret n'a pas été reconnu par les partenaires de la coalition de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine ou le Cabinet des ministres de l'Ukraine qui a soutenu qu'il est anticonstitutionnel. Le 3 avril, 53 députés ont saisi la Cour constitutionnelle d'Ukraine, dans le cadre d'un appel visant à abroger le décret qui porte atteinte aux articles 90 et 106 § 1 (8) de la Constitution. De surcroît, l'avis d'experts du 3 avril 2007 (n° 22/214-1-19) de l'Institut de législation de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine qui correspondent manifestement à la position de la majorité de la *Verkhovna Rada*, contestent l'interprétation de l'article 83 § 6 du décret selon lequel une coalition est formée en fonction des résultats et «exclusivement» par des factions de députés. Il fait référence au libellé de ce paragraphe qui contient uniquement la condition que la coalition doit être «composée de la majorité des députés du peuple d'Ukraine émanant de la composition constitutionnelle de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine». Il fait également référence au § 9 du même article 83 qui stipule que «la création, l'organisation des travaux et la cessation des activités de la coalition des factions de députés dans la *Verkhovna Rada* d'Ukraine sont régis par la Constitution de l'Ukraine et les règles de procédure de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine. Conformément à la disposition quatre de l'article 61 du Règlement de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine (qui était en vigueur au moment de la publication du décret) la coalition des factions de députés pouvait inclure à la fois des factions de députés et des députés indépendants». Il souligne en outre que le changement de la composition numérique de la coalition après sa formation, y compris par l'adhésion de députés indépendants du peuple d'Ukraine ne correspond pas un changement de la structure de la coalition.

42. L'avis d'expert ci-dessus considère aussi que l'article 2 du décret qui suggère aux députés du peuple de continuer à exercer leurs «pouvoirs qui ne sont pas directement liés aux pouvoirs de la Rada *Verkhovna Rada*», porte atteinte à l'article 19 § 2 et à l'article 76 § 4 au motif que: a) les pouvoirs des députés sont déterminés par la Constitution et les lois de l'Ukraine, et non par des décrets du Président de l'Ukraine, b) le Constitution n'habilite pas le Chef de l'Etat à s'ingérer dans l'exécution des pouvoirs des députés et c) l'expression «pouvoirs qui ne sont directement liés aux pouvoirs de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine» n'est pas définie dans la Constitution.

43. L'avis constate en outre que l'article 4 du décret ordonnant au Cabinet des ministres de l'Ukraine de financer les élections extraordinaires de la Rada Suprême d'Ukraine, porte atteinte aux articles 19 § 2, 85 § 1 (4) et 95 § 2 de la Constitution. Il soutient que le Président n'a pas pouvoir d'ordonner au gouvernement de s'occuper du financement des élections extraordinaires, étant donné que ledit financement n'est possible que si des changements sont apportés par la *Verkhovna Rada*, à la loi sur le budget de l'Etat d'Ukraine.

<sup>7</sup> En application de l'article 90, paragraphe 2, le Président de l'Ukraine met fin au pouvoir de la Rada Suprême d'Ukraine avant l'expiration de son mandat, si:

1. une coalition de faction parlementaire dans la Rada Suprême d'Ukraine n'est pas formée dans un délai d'un mois tel que prévu par l'article 83 de sa Constitution;
2. dans un délai de soixante jours suivant la démission du Cabinet des Ministres de l'Ukraine, la composition personnelle du Cabinet des Ministres de l'Ukraine n'est pas connue;
3. les séances plénières de la Rada Suprême d'Ukraine n'ont pas pu commencer au cours des trente jours d'une session ordinaire.

44. Des arguments similaires ont été également avancés dans le document sur l'expertise juridique du décret rédigé par le ministre de la Justice M. Lavrynovych, à la demande du Cabinet des ministres.

45. Dans l'ensemble, dès les premières minutes qui ont suivies la publication de son décret par le Président, une pléthore d'opinion a été publiée dans les médias sur la constitutionnalité du décret et les conséquences de la décision du Président. **Nous voulons souligner que dans la mesure où le cas est sous examen de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, celle-ci est la seule autorité à pouvoir statuer sur la constitutionnalité du Décret présidentiel. En tant que co-rapporteurs, nous nous abstenons d'adopter une position qui pourrait être considérée comme une ingérence dans le processus judiciaire.**

46. Pour la même raison, le Président de la Commission de Venise qui a été invité le 9 avril par le Président de la *Verkhovna Rada* et ministre de la Justice à donner un avis sur la constitutionnalité du décret, a décliné l'invitation à se prononcer pour les mêmes motifs, à savoir que la Commission de Venise ne peut pas agir d'une façon qui porterait atteinte à l'autorité de la Cour constitutionnelle. Néanmoins, la lettre mentionne que «*Si l'Ukraine s'engageait dans un effort conjoint pour réformer la Constitution et la législation pertinente dans le cadre d'un accord politique visant à surmonter la crise actuelle, notre Commission serait heureuse et honorée de fournir une assistance*».

47. Il importe également de rappeler que déjà en juin 2005<sup>8</sup>, la Commission de Venise a adopté une position claire sur l'article 83 § 6 de la Constitution ukrainienne relative à la formation de coalition, qui est l'argument le plus fort sur lequel s'appuie le Décret présidentiel. Elle a fait observer que «*Il y a lieu de se demander si une procédure aussi formalisée de formation d'une majorité parlementaire contribuerait à renforcer la stabilité politique du pays. Par ailleurs, cette procédure n'est guère compatible avec la liberté de choix et de décision garantie aux partis politiques par la constitution, conformément aux normes européennes en la matière. D'une manière générale, les alliances entre les partis politiques relèvent du libre choix des partis concernés et durent aussi longtemps que les organes directeurs de ces partis jugent utiles de s'en tenir aux accords négociés*» (paragraphe 16). Elle continue «*Il serait possible de parvenir à la stabilité politique en Ukraine sans porter atteinte aux principes d'indépendance des députés et de liberté de choix des partis politiques*» (paragraphe 17), et conclut «*Compte tenu de ces considérations et vu le nouveau système électoral fondé sur la représentation proportionnelle [...] qui favorisera un renforcement du lien entre les partis et les députés élus, la Commission estime que l'obligation de former une coalition parlementaire est excessive et préconise vivement de la supprimer de la Constitution.*»

48. Nous espérons que la recommandation de la Commission de Venise sera suivie dans le processus de la prochaine réforme constitutionnelle même si l'application de la réforme entreprise en 2004 n'a pas contribué à l'amélioration de la stabilité politique en Ukraine.

49. Le principe de l'Etat de droit requiert l'existence de la sécurité juridique, et par conséquent, le décret présidentiel devrait être considéré comme valide jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement par l'autorité compétente – la Cour constitutionnelle d'Ukraine. **Tant que la Cour constitutionnelle n'impose pas une suspension de l'application du Décret ou ne le déclare pas anticonstitutionnel, le décret est juridiquement valide.**

### **3.2. Légitimité de la Verkhovna Rada après le Décret Présidentiel**

50. Même si l'on convient que le décret reste formellement valide jusqu'à ce qu'il soit annulé, il subsiste une incertitude quant au fonctionnement du parlement entre la décision de dissolution et la convocation d'un nouveau parlement. Certains affirment qu'il ne devrait pas y avoir d'interruption dans le fonctionnement de l'organe législatif et déduisent de dispositions constitutionnelles relatives au Cabinet des ministres qui, en vertu de l'article 115 § 4 de la Constitution est supposé continuer à exercer ses pouvoirs jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement. Ils se réfèrent aux articles 81 § 3 et 90 § 1 qui prévoient que, dans le cas où les pouvoirs de la Rada prennent fin prématurément, les pouvoirs des députés prennent fin le jour de l'ouverture de la première réunion de la Rada nouvellement convoquée. Le fait que la constitution comporte plusieurs dispositions sur les décisions sur des questions essentielles pour lesquelles l'intervention du parlement est nécessaire (par exemple l'approbation du décret présidentiel sur l'instauration de l'Etat d'urgence, l'exercice de

---

<sup>8</sup> CDL-AD(2005)015.

certaines pouvoirs du président par le président du parlement dans le cas où sont autorité prend fin de façon prématurée etc.) constitue un autre argument.

51. Cependant, d'autres se plaignent que malgré l'article 90 § 1 qui prévoit que les pouvoirs de la *Verkhovna Rada* prennent fin le jour de la réunion de la session d'ouverture du nouveau parlement, ces dispositions concernent le cas d'élections ordinaires après que le parlement ait fait une législature complète. Le cas où les pouvoirs de la Rada prennent fin prématurément est traité au paragraphe 2 du même article. Dans le cadre de cette interprétation, l'impossibilité pour le parlement d'intervenir dans certaines procédures (déclaration de l'Etat d'urgence, exercice de pouvoirs du président, etc.) peut être considérée comme une lacune de la Constitution.

52. Le décret du Président indique assez clairement qu'il attend des députés de la *Verkhovna Rada* qu'ils cessent d'exercer leurs pouvoirs législatifs. C'est pourquoi il a adopté l'approche consistant à ne pas signer et à ne pas non plus opposer son veto aux lois adoptées par la Rada après qu'il ait rendu le décret. En même temps, le gouvernement continue à mettre en œuvre les décisions du parlement. Dans l'impasse politique actuelle, le Président n'a aucun pouvoir d'obliger la coalition de se conformer à son décret. Cet anéantissement de l'institution présidentielle en Ukraine et la pratique du nihilisme juridique par le gouvernement et les législateurs sont inacceptables.

### 3.3. Dysfonctionnement de la Cour constitutionnelle

53. Le dysfonctionnement permanent de la juridiction constitutionnelle (la Cour constitutionnelle d'Ukraine) constitue l'une des évolutions désastreuses pour le fragile système juridique ukrainien.

54. Le 27 mars, le Président Louchtchenko a rencontré des juges de la Cour pour leur expliquer son point de vue sur les événements que connaît le pays et le rôle de la Cour dans le règlement de différends majeurs. Il a notamment attiré l'attention des juges sur les problèmes d'interprétation des dispositions constitutionnelles concernant le mandat impératif, la constitutionnalité de la loi relative au Cabinet des ministres et la «légitimité du gouvernement». Le Président a déclaré qu'«il pensait que les décisions [de la Cour] aideraient à mettre fin aux interprétations arbitraires de la constitution et aux tentatives des politiques d'utiliser la loi suprême au bénéfice de tel ou tel groupe ou parti.»<sup>9</sup>

55. Des représentants du gouvernement et de la coalition, bien qu'ils n'aient pas rencontré publiquement des juges de la Cour, ont rendu compte du détail de délibérations à huis clos de la Cour.

56. Cependant, il y a eu une nouvelle escalade de la situation quand 53 députés ont déféré la question de la constitutionnalité du Décret présidentiel à la Cour. L'attention des médias et du monde politique est maintenant surtout fixée sur cette dernière. Les espoirs apparents des alliés du Président que la Cour poursuivrait sa politique d'abstention (éviter de rendre toute décision) se sont évanouis quand celle-ci a annoncé sa décision d'accorder la priorité à la question du décret et a fixé la date du 10 avril pour son examen (reporté ensuite jusqu'au 17 avril). Ceci a été suivi de déclarations de représentants de l'opposition que la Cour ne pouvait pas rendre un jugement équitable dans un délai aussi court et que, par conséquent, cet avis ne serait pas impartial. Ces déclarations ainsi que d'autres ont continué à miner la crédibilité de la Cour.

57. Sous la pression, il paraît que le Président de la Cour constitutionnelle a présenté sa démission mais celle-ci n'a pas été acceptée par la majorité des membres de la Cour. L'information de sa démission a été annoncée par le Premier Ministre Ianoukovitch avant que la lettre de démission ait été remise formellement à la Cour.

58. Le 10 Avril, cinq juges de la Cour ont annoncé leur refus de participer à l'examen du Décret présidentiel en raison de pressions exercées par des forces politiques et ont demandé la protection de l'Etat. Cette déclaration a été critiquée pour sa politisation, dans la mesure où il n'y avait aucune accusation ni à la presse ni auprès des services de répression.

59. ***Quelles que soient les formes qu'elles revêtent, les pressions exercées sur les juges sont inacceptables et doivent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites au pénal. D'autre part, la***

<sup>9</sup> [http://www.president.gov.ua/en/news/data/1\\_14530.html](http://www.president.gov.ua/en/news/data/1_14530.html)

***Cour constitutionnelle est dans l'impasse et n'est pas prête à agir pour résoudre le différend en train de s'aggraver. En repoussant sans donner de raison sa réunion plénière du 11 au 17 avril, la Cour constitutionnelle a refusé officiellement d'agir comme arbitre final dans la crise que connaît le pays.***

### **3.4. Paralyse de la Commission électorale centrale**

60. La Commission électorale centrale (CEC) est un autre organe qui a refusé de se conformer au Décret présidentiel. Entre le 3 et le 6 avril, quatre membres de la commission (représentant les partis communiste et socialiste) sont soudainement tombés malades et sont en congé de maladie pour une durée indéterminée. Leur absence empêche que le quorum ne soit atteint au sein de la Commission, pour cela il faut que 10 membres sur 13 soit présents. Il est évident que les partisans de la coalition qui sont en arrêt maladie ne retourneront pas travailler avant le verdict de la Cour constitutionnelle.

61. Au moment de la rédaction du présent document, huit membres de la CEC au total ont refusé de commencer les préparatifs pour les élections parlementaires anticipées. Deux membres restent neutres et seulement trois sont prêts à prendre des dispositions pour des élections anticipées, dont le président de la CEC, M. Davydovych.

62. Le 11 avril, la CEC a publié une lettre ouverte à la Cour constitutionnelle, au Président et à la Rada, signée par la vice-présidente, M<sup>me</sup> Stavnichuk et le secrétaire M. Dubovyk. La CEC a affirmé qu'un certain nombre de problèmes juridiques liés aux élections extraordinaires se posaient, que la loi électorale ne les réglait pas, que les commissions électorales territoriales n'avaient pas été constituées à temps, c'est-à-dire jusqu'au 6 avril (*Notre Ukraine* et les *blocs* de Ioulia Timochenko ont eux aussi raté la date limite), qu'à partir du 11 avril aucun budget n'était alloué à la CEC pour organiser les élections, que la procédure de constitution des listes électorales ne correspondait pas aux conditions et à la procédure des élections extraordinaires telles que prévues à l'article 102 de la Loi sur les élections parlementaires. Par ailleurs, la CEC a déclaré qu'elle était prête à organiser la procédure électorale à condition que toutes les institutions de tous les pouvoirs la soutiennent dans cette tâche.

63. *«Dans les conditions de confrontation sociale, de législation ou autres actes juridiques imparfaits et contestés, on peut prévoir que tous les actes et décisions de la CEC pour organiser et mener des élections feront l'objet de doutes, de recours qui, étant donné les échéances strictes et le manque de réglementation législative des procédures électorales, rendront pratiquement impossible pour la CEC d'assurer l'application de la Constitution, de la loi ukrainienne et d'autres actes juridiques, y compris le Décret du Président»,* est-il dit dans la lettre. *«Nous pensons que les élections extraordinaires constituent une façon démocratique et légitime de résoudre les problèmes politiques et juridiques si ces élections sont menées dans le respect de législation électorale ukrainienne en vigueur».*

64. Dans ce but, la CEC a demandé à la Cour constitutionnelle d'examiner au plus vite la demande qui lui a été soumise concernant les élections extraordinaires.

### **3.5. Pression exercées sur les tribunaux**

65. Le fait que les tribunaux, à tous les niveaux, soient utilisés par les responsables politiques et les plus hautes autorités comme instrument des jeux politiques constitue un autre signe d'érosion des institutions démocratiques.

66. Différents tribunaux de compétence générale ont été utilisés par les deux camps dans la «bataille juridique», dont le point culminant a été le 4 avril: la saisie physique, avec la participation de députés, du tribunal de district de Petchersk à Kiev (ce tribunal tranche tous les différends entre autorités centrales situées dans sa compétence territoriale) par l'un des juges de celui-ci qui affirmait son droit d'en être le président.

67. Certains tribunaux locaux ont rendu des décisions d'annulation du décret présidentiel avant de revenir sur celles-ci, prétendument en raison de pressions exercées par le secrétariat de la

présidence<sup>10</sup>. Le 11 avril, le Président a suspendu son décret de 2005 sur la nomination au poste de vice-président du Tribunal de la ville, l'un des juges qui avait prononcé un jugement s'opposant au décret présidentiel du 2 avril.

68. ***Il s'agit d'une tendance inquiétante au nihilisme juridique qui ne devrait pas être tolérée. Il est évident que, dans un pays régi par l'Etat de droit, les erreurs judiciaires devraient être corrigées par des procédures de recours et non par des menaces de sanctions disciplinaires.***

#### 4. Issues envisageables

69. Le non-respect persistant du principe de l'Etat de droit, la manipulation des tribunaux et les pressions politiques sur la Cour constitutionnelle et les autres institutions indépendantes rendent très imprévisible l'évolution de la crise actuelle.

70. La possibilité d'un dérapage vers la violence ne peut être exclue, bien que cela reste très peu probable. Les Ukrainiens ont déjà montré qu'ils pouvaient résoudre les différends politiques de leur pays par des moyens et des mouvements de contestation non violents. Nous espérons vivement que les dirigeants politiques ukrainiens feront la preuve de leur sagesse et de leur aptitude à résoudre la crise pacifiquement et en accord avec la Constitution ukrainienne et les lois. A cette fin, toutes les parties impliquées dans les désaccords politiques devraient s'abstenir de la moindre action violente ou incitation à la violence envers la partie adverse, afin que la démocratie puisse continuer à se développer en Ukraine et que les acquis pour lesquels les Ukrainiens ont tant lutté il y a deux ans ne soient pas balayés par les manipulations et les intérêts à court terme des politiciens du pays.

71. Il faut souligner, cependant, que Maïdan 2007 n'est pas Maïdan 2004. Alors que la Révolution orange était basé sur un authentique mouvement populaire alimenté par le désir d'un gouvernement et d'un avenir meilleurs, les manifestations d'aujourd'hui sont très probablement artificiellement orchestrées par les deux camps. Contrairement à ce qui s'est passé en 2004, la crise politique actuelle est uniquement une crise des élites. La population ukrainienne, plutôt déçue par l'un et l'autre camp, ne participe pas activement à la résolution de la crise. Nous ne doutons pas que beaucoup des manifestants (dont notamment les personnes âgées) sont sincères et défendent leurs préférences politiques. Cependant, nous sommes préoccupées par les informations selon lesquelles beaucoup des manifestants – dont des mineurs – participeraient à ces rassemblements pour de tout autres motifs. Il est inacceptable, dans une véritable démocratie, que l'on puisse parler de «Maïdan-business», de «démocratie monnayable» ou assimiler la démocratie à un «commerce de rue». Il devrait être absolument clair, pour toutes les forces politiques, ***qu' enrôler de jeunes adolescents dans des luttes et des campagnes politiques constitue une violation directe de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. De même, les tentatives d'acheter des partisans et les menaces de représailles ou de licenciement à l'encontre d'ouvriers ou d'employés s'ils refusent leur soutien sont inadmissibles dans une compétition politique honnête.***

72. Malgré la teneur de l'actuelle polémique sur la valeur juridique du Décret présidentiel, la principale question posée par la décision du Président Iouchtchenko ***est politique et morale. Elle devrait donc être résolue par des moyens politiques, tout en respectant strictement la lettre de la loi et la constitutionnalité. Il va également de soi que le jugement de la Cour constitutionnelle soit rendu rapidement et que cet éventuel arrêt devrait être accepté comme constituant une obligation par toutes les parties.***

73. Pourtant, nous savons que même si la Cour constitutionnelle rend demain sa décision sur la constitutionnalité du décret présidentiel, la mise en œuvre de ce dernier ne peut être effective et pourrait aboutir à de nouvelles plaintes. Plus spécifiquement, si le Décret présidentiel est déclaré constitutionnel, le délai d'organisation des élections prévu par la Constitution et le droit électoral ne pourront pas être respectés. Et si la Cour annule le Décret présidentiel, cela mettra fin à ses effets mais ne résoudra pas le blocage politique. C'est pourquoi il paraît inévitable de trouver une solution

<sup>10</sup> Il faut rappeler ici qu'en janvier 2007, sur demande d'un des députés de *Notre Ukraine*, le juge du tribunal de Mukacheve a interdit au Président du Parlement de signer la Loi sur le Cabinet des ministres d'Ukraine. Ce juge a été limogé par le Parlement le 5 avril 2007.

politique avant une solution juridique. Il est évident qu'en raison de la méfiance profondément enracinée entre les différentes forces politiques, **les partis et factions actuellement représentés à la Verkhovna Rada trouveront difficile de travailler effectivement ensemble. La tenue d'élections anticipées pourrait donc contribuer à un éventuel compromis politique.**

74. Les élections législatives anticipées sont une pratique normale et largement utilisée dans tous les pays démocratiques si elle sont stipulées dans la Constitution. Cependant, l'Ukraine n'a encore jamais organisé d'élections de ce type. Par ailleurs, **les lacunes constatées dans la législation électorale actuelle rendraient difficile de garantir des élections libres et équitables, à moins que la législation ne soit modifiée et que la date du scrutin ne soit repoussée.**

75. De plus, la possibilité d'une réelle **compétition politique équitable** devrait être garantie non seulement aux cinq forces politiques actuellement représentées à la *Verkhovna Rada*, mais aussi à tous les groupes politiques. A cet égard, l'actuel **seuil électoral de 3%**, conforme aux bonnes pratiques en Europe, **devrait être conservé.**

76. En outre, les dernières élections législatives de mars 2006 ont révélé que le système strictement proportionnel et fondé sur des listes closes dressées par des partis ne garantissait pas l'élection d'un parlement représentant la société ukrainienne dans toute sa diversité. **Nous estimons donc nécessaire que le système électoral soit modifié, soit en introduisant des listes «ouvertes», proposées par des blocs ou partis politiques et dans lesquelles les électeurs pourraient choisir certains candidats, soit en revenant à un système mixte, où plusieurs députés pourraient être élus dans le cadre de circonscriptions uninominales.**

77. Cela demanderait une modification de la Constitution, mais dans tous les cas, **les élections ne résoudre pas, aujourd'hui, à elles seules les problèmes majeurs de la démocratie en Ukraine. Elles ne garantiront ni un meilleur équilibre des pouvoirs, ni la résolution des conflits politiques. Ainsi, la réussite des changements politiques à venir dépendra largement de l'achèvement de la réforme constitutionnelle. Ce processus devrait être guidé par une vision de l'avenir et reposer sur de véritables concertations et compromis politiques.** Il devrait être mené à bien par une commission constitutionnelle mixte représentant les différentes forces politiques, par des experts nationaux et internationaux et par des représentants de la société civile, chargés de rédiger les projets de modifications et d'amendements de manière à supprimer ou aplanir tous les conflits ou incompatibilités connus et à rendre la Constitution conforme aux normes européennes. Il faudrait également se demander si le système présidentiel-parlementaire est celui qui convient le mieux à l'Ukraine. **La Commission de Venise devrait être activement associée à la rédaction des propositions de réforme constitutionnelle.**

78. L'achèvement du processus de réforme constitutionnelle devrait s'accompagner de **l'adoption simultanée de lois-cadres définissant clairement les fonctions et les compétences des deux institutions de l'Etat en accord avec les principes de partage des pouvoirs qui auront été retenus.**

79. La réforme des institutions ne pourra réussir que si le statut, l'indépendance et le fonctionnement du système judiciaire sont profondément modifiés. Nous appelons donc les forces politiques à **mener à bien la réforme du système judiciaire, sur la base du Schéma de réforme de la justice adopté par le président ukrainien en mai 2006 et conformément au récent avis de la Commission de Venise.**

80. **Nous appelons également les autorités ukrainiennes à ne pas perdre de vue, dans leur recherche de solutions politiques, leurs autres obligations et engagements envers le Conseil de l'Europe.** A cet égard, nous rappelons que le Plan d'Action adopté par le Président Iouchtchenko le 20 janvier 2006 et l'engagement pris depuis longtemps à **réformer l'autonomie locale conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, le système pénal, la Prokuratura et les instances d'application de la loi et à entamer une mise en place d'un véritable système de radiodiffusion publique.**

81. Enfin, nous sommes convaincues que malgré l'impasse actuelle, les forces politiques ukrainiennes n'ont pas épuisé tous les moyens de mettre un terme à leurs querelles afin de commencer à œuvrer dans un environnement juridique et moral normal et bien réglementé. Il n'est

bien sûr pas facile de trouver un compromis démocratique équilibré et durable, en particulier dans l'atmosphère de défiance qui règne en ce moment. ***Il est donc absolument vital aujourd'hui de chercher une sortie de crise acceptable par tous les acteurs clés du conflit et, ce qui est de la plus haute importance, par le reste de la société. La solution réside dans un compromis large, stable et réaliste, dont la première priorité serait d'éliminer les véritables causes des échecs actuels pour encourager, sur une base commune, un nouveau climat de confiance politique, à travers des mécanismes solides au service de l'unité nationale, d'une compétition politique équitable et de réformes cohérentes et complètes.***

## Annexe

### **DÉCRET du Président ukrainien n°264/2007**

#### **relatif à la cessation anticipée des pouvoirs de la Verkhovna Rada**

Depuis peu, une pratique apparue au sein de la Verkhovna Rada mène à ce que les membres de la majorité passent outre les dispositions constitutionnelles relatives à la coalition de groupes parlementaires. Au lieu des cas isolés de ralliement de députés survenus lors de la mise en place de la coalition anti-crise, en juillet 2006, la coalition de groupes parlementaires enregistre aujourd'hui un mouvement massif d'adhésions individuelles et collectives. Ce type de pratique constitue une violation flagrante de l'article 83 de la Constitution ukrainienne, aux termes duquel la coalition au sein de la Verkhovna Rada doit être formée exclusivement de groupes de députés, en fonction des résultats des élections et sur la base des positions politiques convenues.

La violation des dispositions constitutionnelles concernant la formation de la coalition de factions de députés à la Verkhovna Rada altère la volonté du peuple telle qu'elle s'est exprimée, en application de l'article 69 de la Constitution ukrainienne, lors des élections législatives de mars 2006, nie les droits constitutionnels électoraux des citoyens de l'Ukraine et entraîne le non-respect du principe de la souveraineté du peuple, affirmé par articles 5 § 2 et 3 de la Constitution. De tels faits créent des conditions favorables à l'usurpation du pouvoir, qui est interdite par l'article 5 § 4 de la Constitution. Ils mettent également en péril la sécurité nationale, déstabilisent la situation politique de l'Etat et représentent un risque potentiel pour sa souveraineté.

Conformément à l'article 102 § 2 de la Constitution ukrainienne, le président ukrainien est le garant de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, du respect de la Constitution et des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Ce statut constitutionnel l'oblige à agir pour mettre un terme aux violations de la Constitution et des droits des citoyens et prévenir les menaces contre la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Etat. Ceci implique en particulier l'obligation de mettre fin de façon anticipée aux pouvoirs du Parlement en cas de violation de la Constitution par ce dernier, s'il n'existe pas d'autre moyen d'empêcher des violations flagrantes de la Constitution par la Verkhovna Rada.

Compte tenu de ce qui précède et en vertu des articles 5 § 2-4, 77 § 2, 83 § 6, 106 § 1 (1, 7) et 3 de la Constitution ukrainienne, afin de mettre en œuvre son article 102 § 2, je **décrète** ce qui suit:

1. La Ve convocation de la Verkhovna Rada est dissoute avant l'expiration de son mandat.
2. Les représentants du peuple d'Ukraine sont invités à continuer à exercer ceux de leurs pouvoirs qui ne sont pas directement liés aux pouvoirs de la Verkhovna Rada.
3. Des élections législatives extraordinaires seront organisées le 27 mai 2007.
4. Le Cabinet des Ministres assurera le financement des élections législatives extraordinaires.
5. La Commission électorale centrale assurera la tenue des élections législatives extraordinaires en accord avec la Constitution, la loi relative à l'élection des représentants du peuple et les autres lois d'Ukraine.
6. Le présent décret entre en vigueur à compter du jour de sa publication officielle.

**Le Président ukrainien**

**Viktor IOUCHTENKO**

**2 avril 2007**

*Commission chargée du rapport:* commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

*Renvoi en commission:* renvoi n° 3338 du 16 avril 2007

*Projet de résolution* adopté par la commission le 17 avril 2007 avec 28 voix pour et 1 voix contre.

*Membres de la commission:* M. Eduard **Lintner** (Président), Mme Hanne **Severinsen** (1<sup>ère</sup> Vice-Présidente), M. Tigran Torosyan (3<sup>ème</sup> Vice-Président), M. Aydin Abbasov, M. Pedro Agramunt, M. Birgir Ármannsson, M. Jaume Bartumeu Cassany, Mme Meritxell Batet Lamaña, M. József Berényi, M. Aleksandër Biberaj, Mme Gülsün Bilgehan, Mme Mimount Bousakla, M. Luc Van den Brande, M. Patrick Breen, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, Mme Lise **Christoffersen**, M. Boriss **Cilevičs**, M. Georges **Colombier**, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph Debono Grech, M. Juris **Dobelis**, M. John **Dupraz**, Mme Josette Durrieu, M. Mátyás **Eörsi**, M. Per-Kristian Foss, M. György **Frunda**, Mme Urszula **Gacek**, M. Jean-Charles Gardetto, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Stef Goris, M. Andreas Gross, M. Michael **Hagberg**, Mme Gultakin **Hajiyeva**, M. Michael **Hancock**, M. Andres Herkel, M. Serhiy **Holovaty**, Mme Iliana Iotava, M. Kastriot **Islami**, M. Erik Jurgens, M. Ali Rashid Khalil, M. Konstantin **Kosachev**, M. Andros **Kyprianou**, Mme Darja Lavtižar-Bebler, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Tony Lloyd, M. Mikhail Margelov, M. Bernard Marquet, M. Frano **Matušić**, M. Miloš **Melčák**, Mme Assunta Meloni, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Neven Mimica, M. Paschal Mooney, M. João Bosco Mota Amaral, M. Zsolt **Németh**, M. İbrahim Özal, M. Theodoros **Pangalos**, M. Leo Platvoet, Mme Maria **Postoico**, M. Christos **Pourgourides**, M. Dario Rivolta, M. Armen Rustamyan, Mme Katrin Saks, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo Sasi, M. Samad Seyidov, M. Vitaliy **Shybko**, M. Leonid **Slutsky**, Mme Elene **Tevdoradze**, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis Varvitsiotis, M. José Vera Jardim, Mme Biruté Vésaitė, M. Oldřich Vojíř, M. David Wilshire, M. Tadeusz Wita, Mme Renate **Wohlwend**, M. Andrej Zernovski, M. Emanuelis Zingeris.

N.B. Les noms des membres qui ont participés à la réunion sont indiqués **en gras**.

*Secrétariat de la commission:* Mme Ravaud, Mme Chatzivassiliou, Mme Odrats.