



AS/Mon(2009)24

9 juin 2009

fmondoc24_2009

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

Respect des obligations et engagements de l'Ukraine

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Kyiv¹ (5-8 avril 2009)

Corapporteurs : Mme Renate WOHLWEND, Liechtenstein, Groupe du Parti populaire européen, et Mme Sabine LEUTHEUSSER-SCHNARRENBARGER, Allemagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la commission de suivi en date du 5 juin 2009.

I. Introduction

1. La précédente visite des corapporteurs en Ukraine dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire s'est déroulée du 14 au 16 janvier 2008². Nous avions prévu à l'origine de nous rendre dans le pays au deuxième semestre 2008, mais nous avons décidé de reporter cette visite compte tenu de l'incertitude politique liée à l'éventualité de la tenue d'élections législatives en décembre 2008. Les discussions sur ces élections législatives anticipées ont finalement été abandonnées.

2. En janvier 2008, Mme Hanne Severinsen, corapporteur pour l'Ukraine depuis 1997, a quitté l'Assemblée parlementaire et a été remplacée le 22 janvier 2008 par Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger.

3. Nous avons effectué notre visite d'information du 5 au 7 avril 2009, dans le but principal de prendre connaissance des évolutions politiques récentes en Ukraine ainsi que de l'état d'avancement des réformes constitutionnelle, électorale et judiciaire depuis la précédente visite. Durant notre visite, nous avons rencontré le Président de l'Ukraine, M. Viktor Iouchtchenko, le président de la Verkhovna Rada, M. Volodimir Litvine, le premier Vice-Premier ministre, M. Oleksandr Turchinov, le ministre de la Justice, M. Mikola Onishchuk, le ministre des Affaires étrangères par intérim, M. Volodimir Khandogiy, le président de la Cour constitutionnelle, M. Andriy Strizhak, le Procureur général, M. Oleksandr Medvedko, la secrétaire du Conseil constitutionnel national, Mme Marina Stavniychuk, le président et les membres du groupe de travail de la Verkhovna Rada chargé de rédiger le projet de code électoral, ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté diplomatique en Ukraine. Pour des contraintes de temps, notre réunion avec les membres de la délégation ukrainienne auprès de l'Assemblée parlementaire a été reportée à la partie de session d'avril de l'Assemblée et s'est tenue le 28 avril 2009. Nous les remercions de nous avoir donné cette possibilité de nous rencontrer à une date ultérieure. Le programme de nos réunions figure en annexe I au présent document.

4. Nous souhaitons également remercier la Verkhovna Rada et le représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Kyiv, ainsi que le directeur du bureau d'information, pour l'excellente qualité du programme et le soutien apporté à la délégation, ainsi que l'Ambassadeur d'Allemagne à Kyiv pour son aimable hospitalité.

5. Notre visite a eu lieu dans le contexte de la présentation des projets présidentiels de nouvelle Constitution et sur fond de différends politiques quant à la décision de la Verkhovna Rada de demander la tenue d'élections présidentielles le 25 octobre 2009. Le président, contestant la légalité de cette décision, a déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle. En conséquence, ces questions ont joué un rôle important dans nos discussions avec les différents acteurs politiques. La déclaration publiée à la suite de notre visite figure en annexe II.

II. Evolutions politiques récentes

6. Dans notre précédente note d'information, nous nous étions déjà montrées préoccupées par la crise constitutionnelle systémique en Ukraine, résultat d'une répartition peu claire des pouvoirs et d'une bataille pour le pouvoir entre le Président, le Premier ministre et le Parlement ukrainien, ainsi que par les effets que tout cela pouvait avoir sur la consolidation démocratique des institutions de l'Etat. Malheureusement, cette crise et les luttes intestines associées ont continué à dominer le paysage politique pendant la majeure partie du temps depuis la dernière visite dans le pays. Qui plus est, cette instabilité politique a gravement compromis la mise en œuvre cohérente des nombreuses réformes nécessaires, demandées par l'Assemblée parlementaire.

7. Le 4 septembre 2008, une nouvelle crise politique a éclaté après que le bloc Notre Ukraine-Autodéfense du peuple (OU-PSD) du Président Iouchtchenko s'est retiré de la coalition gouvernementale qu'il formait avec le parti du Premier ministre Ioulia Timochenko (BYuT), suite à l'adoption, soutenue par le BYuT, d'une loi visant à limiter les pouvoirs présidentiels. Dans les semaines qui ont suivi, le pays s'est retrouvé sans coalition au pouvoir, ni président du parlement, ce qui a empêché l'adoption de lois. Le 8 octobre, le Président Iouchtchenko, affirmant que la mise en place d'une nouvelle coalition gouvernementale était impossible, a dissous le parlement et convoqué des élections législatives anticipées pour le 7 décembre 2008. Cette décision a toutefois été contestée par plusieurs partis, et le parlement n'a pu approuver le financement requis pour l'organisation de ces élections. Celles-ci ont ensuite été reportées par le Président, dans un premier temps au 14 décembre 2008, puis à une date non définie début 2009, afin de

² Voir la note d'information sur cette visite, Doc. AS/Mon(2008)06 rev, déclassifié en mars 2008

surmonter les effets de la crise financière mondiale qui frappait l'Ukraine plus durement que la plupart des autres pays.

8. Après l'échec des tentatives visant à former une coalition gouvernementale entre le BYuT et le Parti des régions, les blocs Notre Ukraine et Ioulia Timochenko se sont associés à celui de Volodimir Litvine, président élu du parlement. L'accord de coalition a été signé officiellement le 16 décembre 2008. La formation de cette coalition a mis fin au spectre des élections législatives anticipées et marqué le début d'une période de stabilité politique relative et de reprise de l'activité législative.

9. Une nouvelle crise a éclaté le 1^{er} avril 2009, avec l'adoption par la Verkhovna Rada d'une résolution qui demandait l'organisation d'élections présidentielles régulières le 25 octobre 2009. Contestant cette décision, le Président a déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle d'Ukraine. La Constitution dispose que « *les élections régulières du Président de l'Ukraine se tiennent le dernier dimanche du dernier mois de la cinquième année du mandat présidentiel* » (Article 103 de la Constitution). Dans son recours, le Président affirme, par conséquent, que son investiture ayant eu lieu le 23 janvier 2005, les élections devraient se tenir le dernier dimanche avant le 23 janvier 2010, c'est-à-dire le 17 janvier 2010.

10. Bien que contestant la décision de la Verkhovna Rada de convoquer des élections présidentielles régulières le 25 octobre, le Président a indiqué qu'il serait disposé à convoquer des élections présidentielles anticipées³ à condition, entre autres, que des élections législatives aient lieu le même jour. Les prochaines élections présidentielles posent un certain nombre de questions d'ordre juridique particulièrement préoccupantes, en particulier si elles devaient coïncider avec les élections législatives. Nos craintes à ce sujet seront exposées plus en détail dans le chapitre consacré à la réforme électorale ci-dessous, mais nous souhaitons insister dès maintenant sur le fait que, de notre avis, la tenue d'élections présidentielles et législatives le même jour risque d'être catastrophique, voire totalement impossible dans le cadre juridique actuel.

11. Dans ce qui nous semble être une tentative de renforcement de sa position de négociation dans ce domaine, le Président a demandé une décision de la Cour constitutionnelle sur la question de savoir si la nouvelle coalition au pouvoir avait été établie dans les règles⁴. Le Président soutient que la coalition n'a pas proposé officiellement de nouveau Premier ministre ni de nouveau gouvernement pour nomination par la Verkhovna Rada, comme la Constitution l'y oblige. La coalition au pouvoir n'aurait donc pas été établie en bonne et due forme.

12. Le 13 mai 2009, la Cour constitutionnelle de l'Ukraine a ordonné que la résolution de la Verkhovna Rada appelant à des élections présidentielles le 25 octobre 2009 était inconstitutionnelle et a invalidé la décision. Au moment où nous écrivons, la Cour constitutionnelle d'Ukraine n'a pas encore rendu sa décision sur la demande du Président pour décider si une coalition au pouvoir a été établie formellement par la Verkhovna Rada.

13. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Ukraine a été très gravement touchée par la crise financière mondiale : son PIB a chuté de près de 14 % en novembre 2008 et sa production industrielle de près du double. En outre, la devise locale, la hryvnia, a perdu plus de 50 % de sa valeur par rapport à l'euro et les licenciements économiques dans l'industrie ont entraîné une montée en flèche du taux de chômage. Le 29 octobre 2008, laissant de côté ses différends dans la crise politique qui a suivi, la Verkhovna Rada a approuvé une série de mesures d'urgence en vue de l'obtention d'un prêt exceptionnel du FMI à hauteur de 16,4 milliards de dollars pour faire face à la crise financière.

14. En outre, le 1^{er} janvier 2009, le conflit gazier russo-ukrainien s'est aggravé lorsque la Russie a cessé de fournir du gaz à l'Ukraine suite à un différend concernant des factures de gaz impayées par cette dernière, pour un montant de 2 milliards de dollars, et l'augmentation par la Russie du prix du gaz à 450 dollars les mille mètres cubes, soit plus du double du tarif payé jusqu'alors par l'Ukraine. Ce conflit a entraîné une interruption de l'approvisionnement en gaz d'un certain nombre de pays européens au beau milieu de l'hiver. La crise a finalement été résolue dans un accord signé le 18 janvier 2009 entre les premiers ministres Poutine et Timochenko, lequel prévoyait de placer les gazoducs d'Ukraine sous la surveillance de l'Union européenne.

³ Le président affirme que toute élection présidentielle avant le 17 janvier 2010 est à considérer comme une élection anticipée ; or, sauf en cas de vacance du poste en raison d'autres circonstances, celle-ci ne peut être demandée que sur l'initiative du président.

⁴ Selon la Constitution, la Verkhovna Rada dispose de trois mois pour former une coalition et nommer un gouvernement. Si elle n'y parvient pas, le président dissout le parlement et convoque de nouvelles élections législatives.

III. Réforme constitutionnelle

15. Dans sa Résolution 1549 (2007) adoptée en avril 2007, l'Assemblée a recommandé aux autorités ukrainiennes de relancer le projet de réforme constitutionnelle, en étroite coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), afin d'améliorer la Constitution de l'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 de l'Assemblée. Dans notre note d'information de mars 2008, nous nous étions montrées préoccupées par le fait que les discussions relatives à l'adoption d'une nouvelle Constitution semblaient être suscitées par les objectifs politiques de redistribution des pouvoirs, plutôt que par le désir de réformer les systèmes politique et juridique pour les rapprocher des standards européens.

16. Il semblerait malheureusement que, depuis la dernière visite, le processus de réforme constitutionnelle ait continué à pâtir des luttes et rivalités politiques quasi constantes et de la succession de crises politiques qu'elles engendrent.

17. En février 2008, sur l'initiative du Président de l'Ukraine, un Conseil constitutionnel national a été établi, composé de membres de l'administration présidentielle, des différents groupes représentés à la Verkhovna Rada, de juges, de membres de la société civile et de juristes indépendants. Les travaux de ce conseil ont cependant été boycottés de fait par un certain nombre de forces politiques. Après ce qui a semblé être une période d'activité limitée au deuxième semestre 2008, le Président a présenté à la Verkhovna Rada, le 31 mars 2009, un projet de Constitution élaboré sur la base des critères définis par le Conseil constitutionnel national.

18. Ce projet de Constitution semble notamment préserver dans une large mesure le système mixte présidentiel-parlementaire et l'équilibre actuel des pouvoirs, ainsi que les prérogatives du Président dans le domaine des relations extérieures et de la sécurité. Il institue un parlement bicaméral et le droit d'initiative populaire, qui permet aux citoyens de présenter au parlement de nouveaux projets de loi ou des amendements à la Constitution. Les juges de la Cour suprême et des juridictions supérieures spécialisées sont nommés par le nouveau Sénat sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, tandis que les autres juges sont nommés par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Enfin, les juges de la Cour constitutionnelle sont désignés par le Sénat sur proposition du Président de l'Ukraine. S'agissant de la Prokuratura, le projet de Constitution supprime la fonction de supervision du ministère public, ainsi que son droit de mener des enquêtes préliminaires.

19. Parallèlement aux travaux du Conseil constitutionnel national, un projet de Constitution a été préparé par le BYuT et le Parti des régions (PdR), mais n'a pas (encore) été présenté au parlement. Un groupe d'experts présidé par le professeur Shapoval a également élaboré un projet de Constitution. Bien que ce dernier ne soit pas un projet officiel soutenu par un organe de l'Etat, il a joué un rôle important dans les discussions au sein du Conseil constitutionnel national. A sa réunion du 12 mars 2008, la commission de suivi a décidé de demander un avis de la Commission de Venise sur ce texte, avis que cette dernière a adopté à sa session plénière en juin 2008.

20. Lors de notre réunion avec le président de la Verkhovna Rada, celui-ci a proposé la création d'un groupe de travail au sein de la Rada, qui serait chargé d'examiner les différents projets de nouvelle Constitution en vue de les fusionner en un projet unique qui serait ensuite transmis à la Commission de Venise pour avis.

21. Nous réaffirmons notre scepticisme quant à la nécessité d'adopter une nouvelle Constitution plutôt que d'apporter les modifications nécessaires à la Constitution existante, notamment eu égard au manque de clarté de la procédure d'adoption d'une nouvelle Constitution et au fait que, de l'avis de la Commission de Venise, le texte actuel protège de manière très complète les droits et libertés fondamentaux et « traduit une volonté de protéger l'ensemble des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme »⁵. Une simple modification de la Constitution en vigueur permettrait également de donner la priorité aux questions les plus urgentes, telles que l'équilibre des pouvoirs entre les différents organes de l'Etat, la réforme judiciaire, l'indépendance de la magistrature et la réforme du système électoral.

22. Deux questions majeures peuvent susciter des préoccupations dans ce domaine : d'une part, les modalités d'adoption d'une nouvelle Constitution et d'autre part, la possibilité d'un contournement du rôle légitime du parlement en matière d'amendement de la Constitution par une tentative d'adoption d'un

⁵ CDL(2008)072

nouveau texte sur initiative populaire. Si le processus d'adoption d'amendements à la Constitution est clair – et notamment la règle de la majorité des deux tiers des membres de la Verkhovna Rada –, la marche à suivre pour l'adoption d'un texte entièrement neuf ne l'est pas.

23. De l'avis de la Commission de Venise, l'adoption d'une nouvelle Constitution devra se faire dans le respect intégral des dispositions constitutionnelles en vigueur⁶ relatives à la modification de la Constitution, et notamment recueillir l'approbation des deux tiers des membres de la Verkhovna Rada. Tout en réaffirmant le droit de la population ukrainienne de modifier sa Constitution par un référendum national, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a conclu le 18 avril 2008 que l'adoption d'une nouvelle Constitution devra respecter pleinement la procédure d'amendement prévue par le texte en vigueur.

24. Le fait que le projet présidentiel de nouvelle Constitution a été soumis sous la forme d'un projet de loi relatif à la modification de la Constitution garantit le respect du rôle constitutionnel de la Verkhovna Rada sur ce point.

25. Le Président ayant soumis son projet de Constitution à la Commission de Venise, nous attendons que cette dernière ait adopté son avis pour faire part de nos observations sur ce texte. Nous signalons toutefois que plusieurs interlocuteurs nous ont indiqué que ce projet constituait une base exploitable pour des discussions ultérieures, bien qu'ils estiment qu'un nombre de ses dispositions devraient être modifiées ou adaptées.

IV. Réforme électorale

26. Les deux dernières élections législatives en Ukraine ont été organisées conformément aux normes démocratiques internationales, ce qui montre bien les progrès réalisés par le pays dans ce domaine. Cela étant, comme nous l'avons noté dans plusieurs rapports, les défauts inhérents au système électoral actuel, reposant sur des listes fermées dans une circonscription nationale unique, empêchent de poursuivre la mise en place d'un processus électoral véritablement démocratique dans le pays. En outre, d'autres mesures doivent encore être mises en œuvre pour renforcer la démocratie au sein des partis et améliorer leur transparence. Nous recommandons donc vivement aux autorités de poursuivre la réforme électorale, notamment par l'adoption d'un système électoral reposant sur des listes ouvertes avec une représentation régionale, ainsi que l'adoption d'une loi adaptée sur les partis politiques et le financement des campagnes, conforme aux normes européennes et prévoyant un financement des partis politiques par l'Etat.

27. L'Ukraine ne dispose pas encore d'un Code électoral unifié ; les différentes élections sont donc régies par des lois différentes, en l'occurrence la loi relative à l'élection du Président ukrainien, la loi relative à l'élection des représentants du peuple, la loi relative à l'élection des conseils locaux, la loi relative aux référendums nationaux et locaux, la loi relative au registre électoral national ainsi que les dispositions pertinentes de la Constitution et d'autres textes de loi. Comme l'ont fait remarquer les observateurs électoraux internationaux, y compris ceux de l'Assemblée parlementaire, ces lois ne sont pas cohérentes, voire contradictoires, et sont trop complexes et trop détaillées. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire comme la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et d'autres organes internationaux ont recommandé vivement à la Verkhovna Rada d'adopter un Code électoral unifié et simplifié, qui régirait tous les aspects des différents processus électoraux dans le pays.

28. Des progrès ont été réalisés dans ce domaine. La Verkhovna Rada a établi un groupe de travail spécial formé de membres de chacun des groupes parlementaires ainsi que d'experts extérieurs, qu'elle a chargé d'élaborer un Code électoral unifié.

29. Au cours de notre visite, nous avons rencontré ce groupe de travail et avons constaté avec satisfaction qu'il y règne une ambiance de travail constructive et consensuelle. Nous saluons le fait qu'un représentant du parti des régions ait maintenant rejoint ce groupe, après avoir dans un premier temps refusé d'y participer, ce qui signifie que tous les partis et groupes parlementaires y sont représentés. Tous les membres nous ont donné l'assurance qu'un accord sur un nouveau Code électoral unifié ainsi qu'un consensus sur un nouveau système électoral seraient possibles à brève échéance. Nous invitons donc les responsables de toutes les forces politiques à suivre l'exemple de leurs représentants au sein de ce groupe de travail et à leur accorder leur soutien sans réserve, afin de parvenir sans plus attendre à un consensus sur le système électoral et le cadre juridique des élections.

30. Outre le groupe de travail spécial chargé de l'élaboration d'un Code électoral unifié, plusieurs députés de différents partis ont présenté des amendements à la loi sur l'élection des représentants du peuple.

⁶ Titre XIII de la Constitution en vigueur

En janvier 2009, huit projets de loi sur les élections législatives avaient été préparés par différents partis politiques. Ils visaient pour la plupart à introduire une dimension régionale dans le système électoral et proposaient différents mécanismes permettant aux électeurs d'exprimer leur préférence pour tel ou tel candidat lors du vote. En février 2009, la Commission de Venise a participé à une table ronde avec les promoteurs des différents projets de loi, en vue d'y trouver des points communs à prendre en compte dans les travaux du groupe de travail spécial précité. Nous nous félicitons du consensus apparent entre les différents partis, à propos des défauts du système électoral en vigueur, fondé sur des listes fermées établies par des partis dans une circonscription nationale unique, et de la nécessité d'introduire une dimension régionale et des listes ouvertes dans le système électoral ukrainien, conformément aux recommandations de l'Assemblée.

31. Cependant, l'un des projets de loi suscite de graves préoccupations. Ce projet propose en effet la création d'un nouveau système de répartition des sièges au sein de la Verkhovna Rada, avec un scrutin à deux tours reposant sur un système proportionnel dans une circonscription nationale unique. Le premier tour déterminerait quels partis et groupes entreraient au sein du nouveau parlement. Un deuxième tour serait ensuite organisé entre les deux partis ayant obtenu le plus de voix au premier tour. Le vainqueur du deuxième tour se verrait automatiquement attribuer la majorité des sièges au sein du nouveau parlement, tandis que la répartition des sièges restants se ferait en fonction des résultats du premier tour. Dans son avis sur ce projet de loi⁷, la Commission de Venise a conclu qu'un tel système poserait problème au regard des normes internationales, qu'il créerait une majorité artificielle qui ne correspondrait pas à la volonté réelle des électeurs et ne ferait qu'aggraver les divisions au sein du pays. Nous avons appris au cours de notre visite que cette proposition ne recueille aujourd'hui qu'un très faible soutien politique, ce dont nous nous félicitons.

32. Un autre défaut majeur auquel il convient de remédier est l'intention, prévue à l'Article 85 du projet de Constitution de l'Ukraine adopté par la Verkhovna Rada en 2004, d'introduire ce qu'on appelle des « mandats impératifs », un système dans lequel le mandat des membres de la Rada appartient au parti pour lequel ils ont été élus, et non aux membres eux-mêmes. En outre, le BYuT a présenté en 2007 une proposition d'amendements à la loi sur le statut des représentants du peuple d'Ukraine, qui prévoit la révocation du mandat des députés qui n'adhèreraient pas au groupe du parti les ayant désignés, quitteraient leur parti ou participeraient aux activités d'autres partis. L'auteur d'un projet de rapport sur les mandats impératifs⁸ pour la Commission de Venise a conclu que ce type de mandat géré par le parti⁹ est contraire au principe du mandat libre et indépendant et donc incompatible avec les normes européennes.

33. Plusieurs questions importantes relatives aux élections à venir ont été soulevées lors de nos échanges de vues avec les membres du groupe de travail. Lors des élections présidentielles de 2004, une législation spéciale a été adoptée pour remédier aux insuffisances constatées aux premier et deuxième tours de scrutin, source de graves irrégularités dans le processus électoral. Cette législation provisoire prévoyait notamment des changements dans la composition des commissions électorales et dans les méthodes d'établissement et de modification des listes électorales, ainsi que la suppression des certificats de vote par correspondance. Elle n'est toutefois plus en vigueur aujourd'hui. Cela signifie que, si la Verkhovna Rada ne prend pas des mesures d'urgence, les prochaines élections présidentielles se tiendront dans le même cadre juridique inadéquat que celui des deux premiers tours des élections présidentielles de 2004.

34. Les membres du groupe de travail étaient bien conscients de ce problème, mais nous ont fait savoir que leur mandat ne leur permettait pas, en tant que groupe, de prendre l'initiative de proposer les amendements nécessaires à la Rada. Il faudrait donc remettre en vigueur au plus vite la législation provisoire adoptée en 2004 ou étendre sa durée de validité, de manière à ce que ses dispositions soient applicables lors des prochaines élections présidentielles. Nous avons appris que le groupe de travail spécial était déjà parvenu à un accord sur différentes propositions à inclure dans le nouveau Code électoral unifié, qui permettraient de remédier aux lacunes constatées au cours des deux premiers tours des élections présidentielles de 2004. Ces propositions pourraient être adoptées en tant qu'amendements à la loi en vigueur sur l'élection du Président de l'Ukraine, étant entendu qu'elles seront également intégrées dans le futur Code électoral unifié. Cette solution permettrait de renforcer la cohérence avec ce dernier. Nous recommandons vivement à la Verkhovna Rada de modifier sans délai la loi relative à l'élection du Président de l'Ukraine, conformément aux modifications temporaires adoptées pour le troisième tour des élections présidentielles en 2004.

⁷ CDL-AD(2009)019

⁸ CLD- EL(2009)005

⁹ Dans le projet de rapport, l'auteur estime que la situation en Ukraine ne peut être considérée comme équivalant à un mandat impératif au sens strict, mais qu'elle se rapproche davantage d'une gestion des mandats par les partis.

35. L'éventuelle tenue des élections présidentielles et des élections législatives le même jour est également source de préoccupation. Comme nous l'avons vu, ces élections sont régies par deux cadres juridiques différents avec des règles différentes en ce qui concerne le processus électoral et son organisation. Les membres du groupe de travail spécial sont convenus qu'il serait impossible, dans le cadre juridique actuel, d'organiser ces élections le même jour. L'adoption d'un Code électoral unifié conforme aux normes européennes étant impossible avant les prochaines élections présidentielles, nous recommandons vivement aux responsables politiques ukrainiens de ne pas organiser simultanément les élections présidentielles et les élections législatives.

36. En ce qui concerne la législation relative aux référendums nationaux et locaux, la loi actuelle sur les référendums date de l'époque soviétique et la plupart de ses dispositions sont devenues inconstitutionnelles. Sa mise à jour a pris un caractère d'urgence dans le contexte du débat actuel sur la réforme politique, qui a débouché sur un certain nombre d'idées, en faveur de la participation directe du peuple aux décisions sur les questions concernant la nation dans son ensemble. Actuellement, il n'existe pas de règles claires concernant les principes juridiques, l'organisation et les procédures applicables aux référendums nationaux. Deux projets de loi sur le référendum national ont été présentés à la Commission de Venise pour avis (proposés par M. Kliuchkovski et M. Lavrinovich). Celle-ci a approuvé les observations de MM. Paczolay et Sanchez Navarro sur ces textes. La Verkhovna Rada a rejeté le projet de loi présenté par M. Kliuchkovski en mai 2008 mais adopté celui de M. Lavrinovich en première lecture en septembre 2008. La Commission de Venise estime que la législation pourrait clarifier certaines dispositions de la Constitution en ce qui concerne les principes juridiques, l'organisation et les procédures applicables aux référendums, mais qu'elle ne devrait pas être en contradiction avec la procédure prévue par la Constitution en vigueur (qui est plutôt restrictive sur la possibilité de demander un référendum).

37. Nous invitons la Verkhovna Rada à adopter dans les meilleurs délais une nouvelle loi sur les référendums nationaux et locaux, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. A cet égard, nous insistons sur le fait que le projet de loi final devra être présenté à la Commission de Venise pour avis avant son adoption au parlement.

V. Réforme judiciaire

38. Des mesures ont été prises depuis l'adoption de la Résolution 1549 (2007) et quelques progrès ont été réalisés dans ce domaine. Cela étant, les nombreux cadres conceptuels et initiatives politiques n'ont pas ou que partiellement été mis en œuvre et n'ont donc produit que des résultats limités. En outre, un nombre considérable de projets de loi sont encore en cours d'examen devant le parlement. D'une manière générale, nous pouvons donc conclure que les résultats obtenus restent en deçà des attentes exprimées par l'Assemblée dans sa Résolution 1549 (2007).

39. Nous saluons le fait que la Commission de Venise soit régulièrement consultée pendant la préparation des projets de loi, mais constatons que ses recommandations ne sont pas toujours suivies dans le texte final et que les amendements proposés n'en tiennent pas compte ou vont dans le sens contraire. Nous invitons par conséquent la Verkhovna Rada à veiller à ce que les recommandations de la Commission de Venise apparaissent dans les amendements aux différents projets de loi et que son avis soit également sollicité sur le texte final, avant son adoption par le parlement.

40. La question de la réforme judiciaire reste particulièrement préoccupante. Dans l'ensemble, les tribunaux sont paralysés par le volume élevé d'affaires, ce qui entraîne des retards excessifs dans l'examen des affaires et la publication des jugements. Dans bien des cas, les décisions ne sont pas exécutées. Pour ce qui est de l'indépendance de la magistrature, les juges à tous les niveaux restent subordonnés aux figures d'autorité politique ou aux responsables du corps judiciaire. En octobre 2008, le président de la Cour suprême, M. Onopenko, a affirmé qu'il y avait « une ingérence illégale dans les travaux des magistrats et un mépris des bases juridiques du fonctionnement du système judiciaire, entraînant les tribunaux dans la bataille politique », et que « les rivalités entre les parties en conflit et leurs méthodes se sont propagées dans un domaine interdit à la politique, en l'occurrence le système judiciaire ».

41. Le Président a adopté le cadre conceptuel sur la réforme judiciaire en mai 2006. En conséquence, deux projets de loi sur la réforme judiciaire ont été présentés au parlement et approuvés en première lecture par la Verkhovna Rada en avril 2007. La situation n'ayant pas beaucoup évolué depuis, ils doivent encore être adoptés par le parlement. En outre, ces textes ont été très largement remaniés par la commission des affaires juridiques de la Rada et ne seraient plus conformes à l'avis de la Commission de Venise. Nous insistons par conséquent sur le fait que la Verkhovna Rada devrait soumettre les versions révisées à la Commission de Venise pour avis et mettre en œuvre toutes les recommandations de cette dernière, afin que les deux projets de loi sur la réforme judiciaire puissent être adoptés sans délai.

42. La réforme du barreau et la création d'une association professionnelle du barreau font partie des engagements pris par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, qui n'ont pas encore été remplis. Plusieurs projets de loi ont été présentés à cet effet, mais aucun d'entre eux n'a été adopté. Nous déplorons que la coopération du Conseil de l'Europe n'ait pas été sollicitée pour la préparation de ces textes. Partant, nous recommandons vivement au ministre de la Justice et au parlement d'adopter un nouveau projet de loi sur le barreau, en consultation avec les services compétents du Conseil de l'Europe.

43. Des progrès ont été réalisés en matière de réforme du système de justice pénale. Le 8 avril 2008, le Président Iouchtchenko a adopté le cadre conceptuel sur la réforme du système de justice pénale ukrainien et le gouvernement a approuvé le plan d'action pour sa mise en œuvre en août 2008. Le 15 avril 2008, le parlement a adopté une loi sur les amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale. Un nouveau Code de procédure pénale et d'autres amendements au Code pénal doivent encore être adoptés.

44. La Commission nationale pour le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, établie en 2006, a finalisé son projet de nouveau Code de procédure pénale et l'a soumis au Président le 10 mars 2009. Ce projet qui introduit notamment la procédure contradictoire dans la procédure criminelle, limite le recours à la détention provisoire et renforce le rôle des juges dans la procédure criminelle, a reçu un avis favorable des experts du Conseil de l'Europe, mais le Président ne l'a pas encore présenté à la Verkhovna Rada. En revanche, un autre projet de nouveau Code de procédure pénale, étudié par la Commission de Venise en 2004 et jugé non conforme aux normes européennes, est en cours d'examen au parlement. C'est pourquoi nous recommandons vivement au Président de présenter son projet le plus rapidement possible à la Verkhovna Rada, et à cette dernière de ne pas examiner le projet de M. Moïsik, qui avait reçu un avis défavorable de la Commission de Venise.

45. Le 14 avril 2009, le parlement a adopté en première lecture le projet de loi sur le ministère public. Ce texte, qui bénéficie d'un vaste soutien du Procureur général, ne répondrait pas aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise à propos de sa précédente version¹⁰. Nous avons appris que le ministre de la Justice avait proposé au président de la Verkhovna Rada de soumettre le projet de loi à la Commission de Venise pour avis avant que la loi ne soit examinée en deuxième et troisième lectures. Nous sommes très favorables à cette proposition et rappelons que la réforme du ministère public est l'un des engagements pris par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe : aucune loi dans ce domaine ne devrait donc être adoptée sans être examinée par la Commission de Venise et sans tenir compte des éventuelles remarques de cette dernière.

46. L'une des préoccupations majeures en ce qui concerne le ministère public est la fonction de supervision générale, non conforme aux normes européennes, mais inscrite dans la Constitution par le biais des amendements constitutionnels de 2004. S'agissant de la réforme du ministère public, la première chose à faire avant l'adoption d'une nouvelle loi sur le Procureur général qui soit conforme aux normes européennes serait donc de modifier la Constitution en vue de supprimer cette fonction de supervision.

47. L'Ukraine avait également pris l'engagement de rattacher le ministère d'Etat pour l'exécution des sanctions pénales au ministère de la Justice. Si ce ministère a bel et bien été intégré au ministère de la Justice en 2006, son statut doit encore être modifié en conséquence dans la loi sur les services pénitentiaires.

48. Dans notre précédent rapport, nous avons souligné l'importance d'un système efficace d'aide juridictionnelle gratuite pour garantir à tout citoyen le droit à un procès équitable. Bien que le Président ait adopté un cadre conceptuel pour la mise en place d'un tel système en Ukraine, aucun progrès concret ne semble avoir été réalisé dans ce domaine.

49. Concernant l'enquête en cours sur le meurtre de Georgiy Gongadze, le Président a souligné que ce cas bénéficiait de son attention personnelle et qu'il était prêt à allouer des fonds du budget présidentiel au Procureur général afin de poursuivre l'enquête pour déterminer la responsabilité du commanditaire du meurtre de M. Gongadze. Pendant notre réunion avec le Procureur général, au cours de laquelle M. Melnichenko avait eu l'occasion de nous rencontrer, nous avons souligné la nécessité pour le Procureur général d'intensifier ses efforts pour obtenir une expertise internationale sur les enregistrements Melnichenko qui sont à la base de cette affaire.

¹⁰ CDL-AD(2004)038

VI. Conclusions

50. Le paysage politique ukrainien continue d'être caractérisé par une instabilité systémique et dominé par les luttes intestines et rivalités politiques. Cela a gravement compromis les nombreuses réformes nécessaires pour le pays et demandées par l'Assemblée, ainsi que l'exécution des engagements restant à remplir parmi ceux librement consentis par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

51. L'instabilité politique est principalement due à la séparation peu claire des pouvoirs entre les différentes branches du gouvernement dans la Constitution actuelle. La réforme constitutionnelle, qui n'a que trop tardé, doit donc être terminée d'urgence. Paradoxalement, ce sont les rivalités politiques générées par la séparation peu claire des pouvoirs qui entravent le processus de réforme constitutionnelle. Nous saluons le fait que le Conseil constitutionnel national a maintenant présenté un projet de Constitution au parlement et appelons tous les acteurs à travailler de manière constructive, à partir de ce projet, pour aboutir à un consensus sur les changements constitutionnels nécessaires. Nous maintenons toutefois notre position selon laquelle il vaudrait mieux, pour le processus de réforme constitutionnelle, préparer un ensemble d'amendements ciblés à la Constitution actuelle qu'adopter un texte entièrement neuf.

52. La réforme électorale est étroitement liée à la réforme constitutionnelle. Nous constatons avec satisfaction que la plupart des forces politiques reconnaissent à présent les défauts du système électoral en vigueur, fondé sur des listes fermées établies par des partis dans une circonscription nationale unique, ainsi que la nécessité d'introduire une dimension régionale et des listes ouvertes dans le système électoral ukrainien. Nous nous félicitons également des relations de travail constructives au sein du groupe de travail spécial de la Verkhovna Rada chargé de l'élaboration d'un nouveau Code électoral unifié, auquel participent maintenant tous les partis politiques. Tout laisse à penser qu'un consensus général sur un système électoral pourra bientôt être atteint et qu'un Code électoral unifié pourra ensuite être adopté. Néanmoins, l'adoption d'un tel code avant les prochaines élections présidentielles étant peu probable, nous invitons la Verkhovna Rada à faire en sorte que la version modifiée de la loi sur l'élection du Président de l'Ukraine adoptée après le deuxième tour controversé des élections présidentielles de 2004, qui n'est plus en vigueur depuis, soit à nouveau applicable lors des prochaines élections présidentielles. En outre, nous souhaitons insister sur le fait que la tenue d'élections présidentielles et législatives le même jour risque d'être catastrophique, voire totalement impossible dans le cadre juridique actuel.

53. Concernant la réforme judiciaire, nous saluons les tentatives d'améliorer le système ; toutefois, les nombreux cadres conceptuels élaborés et initiatives politiques prises depuis l'adoption de la Résolution 1549 (2007) par l'Assemblée parlementaire n'ont pas, ou que partiellement été mis en œuvre et n'ont donc produit que des résultats limités. En outre, un nombre considérable de projets de loi sont encore en cours d'examen devant le parlement. D'une manière générale, nous pouvons donc conclure que les résultats obtenus dans ce domaine sont en deçà de nos attentes.

54. Nous saluons le fait que la Commission de Venise soit régulièrement consultée pendant la préparation des projets de loi, mais constatons que ses recommandations ne sont pas toujours suivies dans le texte final et que les amendements proposés n'en tiennent pas compte ou vont dans le sens contraire. Nous avons le sentiment que, parfois, la demande d'avis à la Commission de Venise est perçue comme une simple formalité et que les autorités et le parlement ne prennent pas toujours ses recommandations au sérieux. Nous invitons par conséquent la Verkhovna Rada à veiller à ce que les recommandations de la Commission de Venise apparaissent dans les amendements aux différents projets de loi et que son avis soit également sollicité sur le texte final, avant son adoption par le parlement.

55. Nous prévoyons de poursuivre nos discussions avec les autorités ukrainiennes sur ces questions et d'autres au cours d'une visite de suivi qui aura lieu au cours du deuxième semestre 2009.

ANNEXE I

Programme de la visite d'information à Kyiv (5-8 avril 2009)

Mme Renate WOHLWEND, membre du Parlement
Mme Sabine LEUTHEUSSER-SCHNARRENBURGER, membre du Parlement
M. Bastiaan KLEIN, cosecrétaire de la commission de suivi

Dimanche 5 avril 2009

19h30 Rencontre informelle avec des ONG :
- M. Evgen ZAHAROV, Chef du Groupe Kharkiv pour la protection des droits de l'homme
- M. Vsevolod RECHYTSKYI, Union des avocats d'Ukraine
- Mme Viktoria SJUMAR, Chef de l'Institut de l'information de masse
- M. Roman ROMANOV, *International Renaissance Foundation* (IRF),
Directeur du programme de l'Etat de droit
- M. Ivan LOZOVYI, Chef de l'Institut de renforcement de la démocratie
- Mme Iryna BEKESHKINA, Directrice de recherche du Fonds pour les initiatives démocratiques

Lundi 6 avril 2009

08h30 Briefing avec M. Ake PETERSON, Représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Kyiv (petit déjeuner de travail)

10h00-10h45 Rencontre avec M. Volodymyr LYTVYN, Président de la Verkhovna Rada

12h15-13h00 Rencontre avec M. Oleksandr TURCHYNOV, Premier Vice-Premier ministre de l'Ukraine

13h00-14h45 Déjeuner

16h00-17h00 Rencontre avec M. Viktor YUSHCHENKO, Président de l'Ukraine, et Mme Maryna STAVNIYCHUK, Secrétaire du Conseil constitutionnel national

17h30-18h30 Rencontre avec le Président et des membres du groupe de travail de la Verkhovna Rada chargé de rédiger un Code électoral unifié, incluant des représentants des auteurs de propositions de lois en matière d'élections législatives (2097, 3209, 3210, 3441, 3366 et 3150)

20h00 Dîner informel avec des ambassadeurs du Conseil de l'Europe, offert par l'Ambassadeur d'Allemagne en Ukraine

Mardi 7 avril 2009

08h30 Table ronde avec des représentants d'ONG :
- M. Ihor KOHUT, Chef de l'agence pour les initiatives législatives
- Mme Tetiana MAZUR, Directrice exécutive d'Amnesty International
- M. Ilko KUCHERIV, Chef du Fonds pour les initiatives démocratiques
- M. Igor KOLIUSHKO, Chef du Centre de réformes politiques et juridiques

10h30-11h15 Rencontre avec M. Volodymyr KHANDOGIY, ministre des Affaires étrangères par intérim d'Ukraine

11h45-12h30 Rencontre avec M. Andriy STRYZHAK, Président de la Cour constitutionnelle d'Ukraine

13h00-13h45 Rencontre avec M. Oleksander MEDVEDKO, Procureur général d'Ukraine

14h00-15h00 Rencontre avec M. Mykola ONISCHUK, ministre de la Justice d'Ukraine

18h00 Conférence de presse

19h00 Dîner de travail avec l'Ambassadeur James GREENE de la mission de l'OTAN et avec l'Ambassadeur Lubomir KOPAJ de la mission de l'OSCE en Ukraine

Mercredi 8 avril 2009

Tôt dans la matinée : départ des membres de la délégation

ANNEXE II

Ukraine : les corapporteurs de l'APCE appellent à un consensus et à la mise en oeuvre des réformes

Strasbourg, 15.04.2009 – « Nous saluons le travail accompli dans les domaines de la réforme juridique et électorale en Ukraine, mais il est temps que les différents documents d'orientation et projets de loi soient harmonisés, adoptés et mis en œuvre », ont déclaré les deux corapporteurs sur l'Ukraine pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Renate Wohlwend (Liechtenstein, PPE/DC) et Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (Allemagne, ADLE), à l'issue de leur mission à Kiev, du 5 au 8 avril 2009.

Les corapporteurs ont salué le fait que la Commission de Venise, le groupe d'experts juridiques indépendants du Conseil de l'Europe, soit régulièrement consultée pendant la préparation de ces lois, mais insistent sur le fait que ses recommandations devraient ensuite se retrouver dans les projets de loi discutés au Parlement et finalement adoptés par celui-ci.

En matière de réforme électorale, les corapporteurs saluent les discussions constructives et consensuelles du groupe de travail spécial de la Verkhovna Rada chargé d'élaborer un code électoral consolidé, groupe au sein duquel tous les partis politiques sont représentés. « Nous appelons les dirigeants de toutes les forces politiques à suivre l'exemple des membres de ce groupe de travail et à leur accorder leur soutien sans réserve afin qu'un consensus puisse à présent intervenir sur le système électoral et le cadre juridique des élections sans retard supplémentaire », ont ajouté les corapporteurs.

Ils ont insisté sur le fait que du point de vue de l'Assemblée, un tel système électoral pour l'Ukraine devrait reposer sur des listes électorales ouvertes ainsi que des circonscriptions régionales, avis qu'ont partagé tous les membres du groupe de travail. Comme le soulignent les corapporteurs, « les électeurs devraient avoir la possibilité de peser sur le choix des personnes qui les représenteront finalement au Parlement, ce qui est impossible avec le système actuel des listes fermées établies par des partis pour une circonscription nationale unique. »

Les corapporteurs estiment aussi qu'il faudrait garantir que les électeurs comprennent pleinement ce pour quoi les partis politiques et leurs représentants élus font campagne. Ils encouragent par conséquent l'Ukraine à rapidement mettre en œuvre la loi sur le financement des partis politiques, qui réduira la dépendance de ces derniers face aux intérêts économiques et devrait garantir la pleine transparence de leur financement vis-à-vis du public.

Les corapporteurs ont souligné l'urgence de parvenir à un accord sur le système électoral et sur l'application des réformes électorales essentielles en raison des prochaines élections présidentielles, qui sont programmées pour le 25 octobre 2009, d'autant plus que les élections législatives et présidentielles pourraient se tenir le même jour. Pour reprendre leurs termes, « avec le cadre juridique en vigueur, l'organisation simultanée des élections législatives et présidentielles risque d'être catastrophique, voire carrément impossible. »

En outre, les modifications apportées à la loi sur l'élection du Président de l'Ukraine, après le deuxième tour controversé des élections présidentielles de 2004 ne sont plus en vigueur, et les lacunes identifiées pendant les deux premiers tours de ces élections subsistent. Les corapporteurs insistent par conséquent pour que les modifications apportées pour le troisième tour des élections de 2004 soient également applicables aux prochaines élections présidentielles. À défaut, le cadre de juridique risque de poser de graves problèmes et de semer la confusion parmi les électeurs.

Au cours de cette visite, le président de l'Ukraine a informé les corapporteurs du contenu de sa proposition de nouvelle constitution pour le pays. Les corapporteurs n'ont certes pas eu le temps d'étudier ses propositions en détail, mais ils ont pu constater que nombre de leurs interlocuteurs y voyaient un bon point de départ pour parvenir à un consensus entre toutes les forces politiques sur une nouvelle constitution. Constatant que la réforme constitutionnelle sera affectée par les prochaines élections, les corapporteurs ont encouragé tous les acteurs à poursuivre leurs efforts pour parvenir à un accord sur les grands principes de cette nouvelle constitution, notamment du point de vue d'une claire séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature, afin de résoudre l'ambiguïté qui existe actuellement dans ces domaines et qui nuit à la consolidation démocratique et à la stabilité politique de l'Ukraine.

Les deux corapporteurs ont en outre recommandé que les autorités étudient, conformément aux suggestions de la Commission de Venise, la possibilité d'amender l'actuelle constitution au lieu de préparer un texte entièrement neuf, une solution qui permettrait également d'éviter la controverse politique autour du mode d'adoption de cette nouvelle constitution.

S'agissant de la réforme de l'appareil judiciaire et de la magistrature, les rapporteurs ont été informés des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des différents documents d'orientation et de l'état d'avancement de plusieurs lois et instruments juridiques nécessaires dans ce domaine. Ils ont salué les progrès accomplis en soulignant toutefois qu'il est temps de faire aboutir ces réformes dans le respect des normes et principes du Conseil de l'Europe.

À cet égard, ils ont observé que la Commission de Venise a certes été consultée pendant la préparation de la loi, mais que ses recommandations ne se retrouvent pas toujours dans le texte final, et que les amendements proposés n'en tiennent souvent pas compte, voire même les contredisent. « Nous appelons la Verkhovna Rada à assurer rapidement l'adoption des lois nécessaires pour achever la réforme juridique demandée par le Conseil de l'Europe », ont demandé les corapporteurs. De plus, pour garantir leur conformité aux normes européennes, il convient de consulter la Commission de Venise sur les versions amendées, destinées à être soumises au Parlement en troisième lecture.