



**DECLASSIFIÉ\***  
**AS/Mon(2015)13**  
15 avril 2015  
fmondoc13\_2015  
or. angl.

**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 Kiev (du 25 au 27 mars 2015)**

Corapporteurs : Mme Mailis Reps (Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) et  
M. Jean-Claude Mignon (France, Groupe du Parti populaire européen)

---

\* Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 23 avril 2015.

## I. Introduction

1. Cette visite avait pour but principal de recueillir des informations sur les derniers développements de la situation en Ukraine, notamment après la signature des accords à Minsk le 12 février 2015<sup>1</sup>. Il s'agissait essentiellement de faire le point sur l'état d'avancement du programme de réforme, et en particulier des réformes constitutionnelle et électorale. Ces deux questions sont particulièrement d'actualité car les mesures qui ont fait l'objet d'un accord à Minsk prévoient l'adoption d'amendements constitutionnels pour permettre une décentralisation du gouvernement et la tenue d'élections locales dans l'est de l'Ukraine. Nous avons également examiné les éléments nouveaux concernant la loi de lustration et les enquêtes en cours sur les violences commises lors des manifestations d'Euromaïdan à Kiev et sur les événements survenus à Odessa le 2 mai 2014.

2. Au cours de notre visite, nous avons rencontré, entre autres, le président de la Verkhovna Rada, le Vice-Premier ministre chargé du développement régional, de la construction, du logement et des services collectifs, le procureur général adjoint, le vice-ministre de la Justice, le président du Service de sécurité d'Ukraine, le président de la Commission des affaires étrangères de la Verkhovna Rada, le président et les membres de la délégation ukrainienne à l'Assemblée parlementaire, le co-président de la Sous-commission de la réforme électorale de la Verkhovna Rada, la représentante de la présidence de l'OSCE au Groupe de contact tripartite, le chef de la mission de l'ONU sur les droits de l'homme en Ukraine, des spécialistes du droit constitutionnel ainsi que des membres de la communauté internationale et des représentants de la société civile en Ukraine. Malheureusement, les réunions avec le Président et le Premier ministre ont été annulées au dernier moment. Le programme de la visite est joint en annexe tout comme la déclaration publiée au terme de la visite.

3. Nous tenons à remercier la Verkhovna Rada ainsi que le chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev et son secrétariat pour le programme et l'assistance aimablement fournie à notre délégation, ainsi que l'Ambassadeur d'Estonie pour son accueil.

## II. Éléments nouveaux et programme de réforme

4. Les événements récents en Ukraine ont été dominés par le conflit persistant dans l'est du pays, qui a eu de profondes répercussions sur le programme de réforme. Le cessez-le-feu conclu à Minsk en septembre 2014, qui subissait une érosion progressive, a définitivement volé en éclat avec l'offensive séparatiste menée autour de Donetsk, Marioupol et Debaltseve. A la suite d'intenses négociations menées par la Chancelière allemande et le Président français pour faire face à la recrudescence des hostilités dans l'est de l'Ukraine, un accord appelé « Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk » a été signé le 12 février 2015. Le fait que l'administration américaine ait annoncé qu'elle envisageait de fournir une aide militaire létale à l'armée ukrainienne en réponse à la détérioration de la situation en matière de sécurité a clairement joué un rôle important dans la conclusion d'un accord à Minsk. Le texte intégral de cet accord est annexé à la présente note d'information.

5. Le régime de cessez-le-feu entré en vigueur après la signature de l'ensemble de mesures a certes mis un terme aux hostilités de grande envergure mais reste extrêmement fragile : il ne se passe pas un jour sans que des violations se produisent. De la même façon, comme le prévoyait l'Ensemble de mesures, les deux parties ont procédé au retrait d'un nombre considérable d'armes lourdes de la zone dite de sécurité, mais il en resterait encore beaucoup. S'ajoute à cela le fait que les observateurs internationaux ne sont pas en mesure de vérifier de façon certaine l'ampleur de ce retrait en raison des restrictions que les deux parties imposent régulièrement à leurs déplacements. Après la signature de l'ensemble de mesures et en violation de ce dernier, l'offensive des séparatistes et des troupes russes autour de Debaltseve s'est poursuivie jusqu'à ce que la ville passe sous le contrôle des séparatistes. Par ailleurs, plusieurs gouvernements occidentaux de même que l'Otan ont noté un afflux considérable d'armes et d'équipements russes vers les rebelles au lendemain des accords de Minsk de février 2015, à nouveau au mépris de ces derniers.

6. Les violations du cessez-le-feu sont particulièrement fréquentes autour de Marioupol et de l'aéroport de Donetsk. A Marioupol, la situation est des plus délicates, certains chefs séparatistes ayant ouvertement annoncé qu'ils souhaitaient reprendre la ville à l'armée ukrainienne. L'occupation de Marioupol par les forces séparatistes et les forces russes faciliterait grandement la création d'un pont terrestre vers la Crimée (voire plus loin, vers Odessa), dont beaucoup considèrent qu'il pourrait s'agir d'un objectif à long terme des autorités russes. Le Président Hollande comme la Chancelière Merkel ont affirmé à plusieurs reprises qu'une offensive sur Marioupol entraînerait un net durcissement des sanctions de l'UE à l'égard de la Russie. Par

---

<sup>1</sup> Leur appellation officielle est « Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk ».

ailleurs, de l'avis de plusieurs interlocuteurs, une telle offensive pourrait déboucher sur la fourniture d'une aide militaire létale à l'armée ukrainienne par les Etats-Unis, voire d'autres Etats membres de l'Otan.

7. Le régime de cessez-le-feu tenant dans l'ensemble, l'attention se focalise désormais sur la phase suivante des accords de Minsk, à savoir les modalités d'un règlement politique durable du conflit. L'Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk contient plusieurs paragraphes qui définissent dans les grandes lignes les premières étapes sur la voie d'une telle solution politique. Celles-ci sont pour la plupart directement liées à des questions qui ont fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la procédure de suivi de l'APCE et qui intéressent donc tout spécialement la Commission.

8. D'après le paragraphe 4 de l'ensemble de mesures, le premier jour suivant le retrait des troupes, un dialogue devra être engagé sur les modalités de la tenue d'élections locales conformément à la législation ukrainienne ainsi que sur le « régime futur » des arrondissements sous contrôle séparatiste. Le paragraphe 12 prévoit que les questions afférentes aux élections locales feront l'objet de discussions et d'un accord avec des représentants des arrondissements qui ne sont pas placés sous le contrôle du gouvernement central. Il est dit dans le même paragraphe que les élections devront non seulement être organisées dans le respect de la législation ukrainienne mais également avoir lieu dans le respect des normes de l'OSCE et qu'elles seront suivies par le BIDDH de l'OSCE.

9. Les autorités ukrainiennes, ainsi que les représentants internationaux au sein du Groupe de contact, voient dans ces élections un mécanisme essentiel pour la désignation de représentants légitimes dans les régions qui ne sont pas placées sous leur contrôle. Il se pose toutefois la question de savoir qui représentera ces régions dans les discussions sur les modalités de la tenue de ces élections.

10. Dans les régions en question, les élections locales se tiendront conformément à la législation ukrainienne. Des modifications du code relatif aux élections locales sont en cours, afin de remédier aux nombreuses lacunes qui ont été observées lors des élections locales de 2010. Les autorités ont exprimé le souhait que ce code révisé soit valable sur l'ensemble du territoire ukrainien, y compris dans les régions qui ne sont actuellement pas sous leur contrôle. Les partis représentés au Parlement, qui doivent adopter cette loi, sont donc guidés par des intérêts particuliers qui peuvent être différents de ceux des forces séparatistes. Cela pourrait entraver, voire faire échouer l'adoption d'un code électoral acceptable à la fois par Kiev et par les leaders séparatistes. On ignore par ailleurs qui assurerait la sécurité et le secret du vote dans les régions sous contrôle séparatiste : cette question revêt une grande importance car il est fort probable que les partis représentés au Parlement ukrainien revendiqueront le droit de présenter des candidats dans ces régions. L'Ensemble de mesures établit un lien direct entre les élections locales, la réforme constitutionnelle et le rétablissement du contrôle total des frontières internationales de l'Ukraine par les autorités ukrainiennes.

11. Au paragraphe 11, l'ensemble de mesures appelle à l'adoption d'une réforme constitutionnelle pour mettre en œuvre la décentralisation du gouvernement, ainsi qu'à l'adoption d'une législation permanente sur le statut des régions sous contrôle séparatiste. Les spécificités de « certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk » devront être définies en accord avec les représentants de ceux-ci. Les réformes constitutionnelles ne se limitent pas à la décentralisation mais sont également censées aborder des questions importantes telles que la répartition des pouvoirs entre le Président, le gouvernement et la Verkhovna Rada, ainsi que le cadre de l'indépendance de la magistrature. D'intenses négociations politiques et des compromis entre les intérêts des différentes forces politiques en présence en Ukraine seront dès lors nécessaires pour obtenir la majorité des deux tiers requise pour l'adoption d'amendements à la Constitution. Ce processus pourrait être compliqué par le fait que l'Ensemble de mesures soumet le rétablissement des frontières extérieures de l'Ukraine avec la Russie à un certain nombre de conditions, dont l'existence d'un accord sur le chapitre « décentralisation » de la Constitution et sur la loi relative au statut spécial des régions sous contrôle séparatiste. Le souhait des forces séparatistes et des autorités russes de conserver le contrôle de la frontière pourrait bien devenir un obstacle à un tel accord.

12. L'Ensemble de mesures prévoit une amnistie en rapport avec les actes commis dans les régions qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement, ainsi que la libération de tous les otages et des personnes retenues illicitement. De graves violations des droits de l'homme ont été perpétrées par les deux parties au conflit. Les autorités ukrainiennes ont indiqué clairement que l'amnistie ne couvrira pas les crimes graves et les violations des droits de l'homme, quels qu'en soient les auteurs. L'on ne peut que s'en féliciter car il ne saurait y avoir d'impunité pour les violations graves des droits de l'homme commises lors de ce conflit.

13. De notre point de vue, le lien qui existe entre la réforme constitutionnelle, les élections et le contrôle des frontières pourrait être le talon d'Achille de l'Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk.

14. Même si on laisse de côté la question du contrôle des frontières extérieures, on voit bien qu'il existe une relation d'interdépendance entre le processus de réforme et la perspective d'une solution politique au conflit dans l'est de l'Ukraine : tandis que le programme de réforme est largement conditionné par le processus de paix, la réussite du processus de paix dépend de la mise en œuvre effective de plusieurs volets du programme de réforme. Il est évident aussi que la clé de la résolution du conflit sera la cessation de toute intervention de la Fédération de Russie – et notamment une intervention armée directe – pour déstabiliser davantage encore la situation dans l'est de l'Ukraine.

15. Au moment de notre visite, la mise en œuvre des mesures politiques de l'accord n'avait pas à proprement parler commencé. L'Ambassadrice Tagliavini, représentante du président de l'OSCE au sein du groupe de contact tripartite, nous a appris que les groupes de travail techniques prévus dans l'Ensemble de mesures – sur la sécurité, le processus politique, les affaires économiques et les questions humanitaires – devraient en principe être établis à la mi-avril. On ignore toutefois quel sera l'impact du récent durcissement des hostilités autour de l'aéroport de Donetsk et à Shyrokyne, proche de la ville de Marioupol<sup>2</sup>, sur la mise en place et les activités de ces groupes de travail. L'Ambassadrice Tagliavini considère que le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire ont clairement leur place dans le groupe de travail sur le processus politique ; la commission de suivi travaillant depuis longtemps sur le processus de réforme en Ukraine – une question essentielle pour ce groupe de travail –, elle aura un rôle particulier à jouer ici.

16. En ce qui concerne le processus de réforme constitutionnelle, une Commission constitutionnelle chargée de l'élaboration d'amendements à la Constitution a été établie par le Président Porochenko le 3 mars 2015. Cette Commission est présidée par le Président du Parlement. Sa composition a été définie d'un commun accord le 31 mars 2015 ; elle inclut 12 membres de la communauté internationale. Le Conseil de l'Europe y est représenté par trois membres, le Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise. Trois groupes de travail ont également été créés, correspondant aux priorités de la Commission : le premier sur la réforme judiciaire, présidé par le chef adjoint de l'administration présidentielle Oleksiy Filato ; le deuxième sur la décentralisation, présidé par le président de la Verkhovna Rada Volodymyr Groysman, et le troisième sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, présidé par Volodymyr Butkevych, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme et membre du Comité consultatif international. Un quatrième groupe de travail chargé de l'équilibre des pouvoirs aurait été proposé par le Premier ministre mais rejeté par l'administration présidentielle.

17. Jusqu'à présent, nous avons toujours demandé instamment aux autorités de viser l'adoption d'une seule réforme constitutionnelle globale afin d'éviter une succession d'opérations de modification de la Constitution pour lesquelles il risquait d'être de plus en plus difficile de trouver la majorité nécessaire au sein de la Verkhovna Rada. Malheureusement, le début du processus de réforme a été retardé à plusieurs reprises, notamment en raison des événements survenus dans l'est de l'Ukraine. Les accords de Minsk de février 2015 demandent aux autorités ukrainiennes d'adopter, dans un premier temps<sup>3</sup>, les amendements constitutionnels relatifs à la décentralisation. Il est évident que les autorités ukrainiennes n'auront pas le temps de rédiger d'ici là un ensemble complet d'amendements constitutionnels couvrant tous les autres domaines pour lesquels une réforme s'impose. A l'instar de la Commission de Venise, nous appelons donc les autorités à adopter les réformes constitutionnelles relatives aux volets « décentralisation » et « pouvoir judiciaire » avant les vacances parlementaires d'été 2015 de la Verkhovna Rada. La rédaction des amendements constitutionnels relatifs aux chapitres restants, y compris sur la répartition des pouvoirs, devra commencer immédiatement après les vacances parlementaires d'été. Nous tenons à souligner que la Commission de Venise a adopté à sa précédente session un avis<sup>4</sup> dans lequel elle affirme clairement qu'aucune des lois de réforme du pouvoir judiciaire récemment adoptées en vue de remédier aux lacunes systémiques en matière d'indépendance de la magistrature ne peut être mise en œuvre sans amendements constitutionnels.

18. Il a été suggéré que l'Ukraine devrait envisager un processus de réforme constitutionnelle asynchrone, comportant des dispositions constitutionnelles spéciales – similaires à celles adoptées en République de Moldova – pour les régions qui ne sont actuellement pas sous le contrôle du gouvernement central. Cependant, tous les spécialistes du droit constitutionnel que nous avons rencontrés ont souligné que de telles dispositions mettraient en péril l'unité et la stabilité du pays compte tenu du grand nombre de

---

<sup>2</sup> Voir également : <http://www.bbc.com/news/world-europe-32296796>

<sup>3</sup> Conformément à la législation ukrainienne, les amendements constitutionnels doivent être adoptés deux fois, lors de deux sessions différentes du Parlement. La session actuelle se terminera en juin 2015 et une nouvelle session débutera après les vacances parlementaires d'été, ce qui permettrait une entrée en vigueur des amendements constitutionnels avant la fin de l'année s'ils sont adoptés pour la première fois avant la mi-juin 2015.

<sup>4</sup> CDL-AD(2015)007

minorités en Ukraine. De leur point de vue, tout statut spécial ou dispositif particulier pour les régions de Louhansk et Donetsk qui ne se trouvent pas sous le contrôle du gouvernement central devraient être inscrits dans le droit commun et non être établis par des dispositions constitutionnelles (temporaires).

19. Un projet de loi « modifiant la Constitution de l'Ukraine (sur l'immunité des membres du Parlement ukrainien et des juges) » a été préparé par la Verkhovna Rada. Il restreint l'immunité des juges aux actes et décisions pris par eux dans l'exercice de leurs fonctions et prévoit la possibilité de lever cette immunité en cas de poursuites pénales à l'encontre d'un juge pour des infractions graves. Le 3 mars 2015, le président de la Verkhovna Rada a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur ce texte.

20. Le président de la Verkhovna Rada a également constitué un groupe de travail sur la réforme du droit relatif aux élections locales. Les membres de ce groupe nous ont informés que le code relatif aux élections locales (qui doit encore être adopté) serait par la suite associé à plusieurs lois, dont celle sur les élections parlementaires, celle sur les élections présidentielles et celle sur les référendums, pour former la base d'un code électoral unifié, ce qui correspond à une recommandation de longue date de l'Assemblée.

21. La période à laquelle nous avons effectué notre visite a été marquée par la démission du gouverneur de Dnipropetrovs'k, Ihor Kolomoïski, au terme d'un bras de fer qui l'opposait aux autorités centrales de Kiev. M. Kolomoïski est un riche homme d'affaires réputé avoir usé de son influence pour éviter que l'insurrection lancée à Louhansk et Donetsk ne se propage jusqu'à Dnipropetrovs'k. Il a également financé plusieurs bataillons de volontaires qui ont combattu dans l'est de l'Ukraine aux côtés de l'armée ukrainienne. En partie peut-être par crainte d'une intervention de ces bataillons dans une épreuve de force politique, le Président Porochenko a décrété qu'ils devraient tous être placés directement sous la tutelle du ministère de la Défense.

### III. Loi de lustration

22. La loi de lustration a été adoptée officiellement par la Verkhovna Rada le 16 septembre 2014. Le Président et son administration ont exprimé des inquiétudes au sujet de la compatibilité de cette loi avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Pendant un certain temps, l'on s'attendait à ce que le Président Porochenko y oppose son veto. Cependant, pour ne pas s'attirer l'animosité de la population ukrainienne<sup>5</sup> juste avant les élections parlementaires, celui-ci a promulgué la loi le 9 octobre 2014. Elle est entrée en vigueur le 16 octobre 2014.

23. Conformément à cette loi, sont frappées d'une interdiction d'exercer des fonctions au sein du gouvernement ou d'occuper des postes de haut niveau au sein de la fonction publique, entre autres, les personnes qui ont contribué à l'usurpation de pouvoir par les précédentes autorités, celles dont les actions ou omissions ont sapé les fondements de la sécurité nationale de l'Ukraine, celles qui ont occupé des postes importants durant l'ère soviétique ou encore celles qui ont ordonné ou encouragé l'action de la police contre les manifestants de l'Euromaïdan. Les élus sont expressément exclus du processus de lustration, tout comme les personnes qui ont participé depuis à des opérations antiterroristes dans l'est de l'Ukraine (au sein de l'armée régulière ou des bataillons de volontaires). La liste des fonctions soumises à la lustration ainsi que les motifs susceptibles d'entraîner la révocation couvrent un champ trop large et laissent aux enquêteurs un pouvoir discrétionnaire excessif. La loi de lustration suscite d'importantes préoccupations sur le plan des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Le 29 septembre 2014, sur proposition des rapporteurs, la commission de suivi a décidé de la soumettre à la Commission de Venise pour avis.

24. Le 18 octobre 2014, le Service des renseignements extérieurs de l'Ukraine a déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle au sujet de la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi de lustration. Le 17 novembre 2014, la Cour suprême de l'Ukraine a également saisi la Cour constitutionnelle, lui demandant de se prononcer sur la constitutionnalité de cette même loi. Pour l'heure, la Cour constitutionnelle n'a pas encore rendu sa décision.

25. La première phase du processus de lustration, qui concerne les ministères et les services de sécurité, a été mise en œuvre immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi. Le 28 octobre 2014, le ministère de la Justice a publié sur son site web une liste de 179 responsables gouvernementaux révoqués dans le cadre du processus de lustration.

26. Le 5 novembre 2014, le Premier ministre Iatseniouk a annoncé le lancement de la deuxième phase du processus de lustration concernant toutes les administrations de l'Etat, y compris les services de répression.

<sup>5</sup> Le processus de lustration recueille une large adhésion au sein de l'opinion publique ukrainienne, en particulier dans les couches de la population qui ont soutenu les manifestations de l'Euromaïdan.

Le 6 novembre 2014, le chef adjoint de l'administration présidentielle a exprimé sa préoccupation devant le fait que le processus de lustration avait fragilisé bon nombre d'agents employés de longue date dans la fonction publique, ce qui nuisait à l'efficacité de l'administration.

27. Dans son avis intérimaire<sup>6</sup>, adopté à sa session plénière les 12 et 13 décembre 2014, la Commission de Venise a reconnu que la lustration ne constituait pas en soi une violation des droits de l'homme ni une infraction aux normes européennes. Néanmoins, pour être acceptable au regard des normes européennes, le processus de lustration doit remplir un certain nombre de critères : la culpabilité doit être prouvée dans chaque cas d'espèce ; une procédure régulière doit être garantie ; la lustration doit être strictement limitée dans le temps, ce qui vaut aussi bien pour la période d'application que pour la période à examiner, et elle ne doit pas se substituer au droit pénal, autrement dit ne pas être conçue comme une sanction pour ceux qui ont enfreint la loi.

28. La Commission de Venise a noté un certain nombre d'irrégularités de procédure dans l'adoption de cette loi par ailleurs controversée, irrégularités qui ébranlent la confiance du public dans la loi et risquent de remettre en cause sa légitimité.

29. La loi couvre la période soviétique mais aussi la présidence de Viktor Ianoukovitch. Le fait qu'elle s'applique également à celle-ci semble répondre à un souhait de punir les responsables des crimes commis au cours de cette période, ce qui n'est pas la fonction d'un processus de lustration. On peut s'interroger par ailleurs sur la nécessité d'un processus de lustration portant sur la période communiste plus de deux décennies après la chute de ce régime. La Commission de Venise a fait remarquer, au sujet de la période d'application du processus de lustration, qu'il existait un risque que celui-ci se prolonge indéfiniment, ce qui n'est pas conforme aux normes européennes en la matière.

30. La Commission de Venise a également recommandé de restreindre la liste des postes et fonctions visés par la lustration, la jugeant trop étendue. Enfin, elle a souligné que la culpabilité doit être établie dans chaque cas d'espèce : le simple fait d'avoir occupé un poste donné au cours d'une période donnée ne suffit pas. De l'avis de la Commission de Venise, la loi de lustration actuelle n'apporte pas toutes les garanties procédurales requises par l'article 6 de la CEDH.

31. La Commission de Venise a relevé un certain nombre de problèmes spécifiques liés à la lustration des juges, qui sont déjà soumis à une autre procédure de lustration. Aucun juge ne devrait se voir appliquer deux fois des mesures de lustration pour les mêmes motifs. Il semblerait également qu'un juge puisse être frappé de lustration pour avoir pris des décisions qui relevaient d'une interprétation correcte de la loi en vigueur à ce moment-là. Cela n'est pas acceptable. Enfin, la procédure de révocation des juges prévue dans la version actuelle de la loi de lustration pourrait ne pas être conforme à la Constitution.

32. Compte tenu de ces préoccupations, entre autres, la Commission de Venise a conclu que la loi contenait un certain nombre d'insuffisances graves. Plusieurs éléments devront être modifiés afin de la rendre conforme aux normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme. Les autorités ukrainiennes en sont conscientes et ont demandé l'assistance de la Commission de Venise dans ce processus.

33. Celle-ci, à sa session plénière des 20 et 21 mars 2015, a noté que depuis la publication de son avis, un certain nombre de points avaient été clarifiés ou traités dans le cadre de décrets distincts. Toutefois, d'autres questions n'ont pas encore été résolues, parmi lesquelles l'étendue de la période couverte par la loi et la nature décentralisée du processus de lustration, susceptible de compromettre le caractère indépendant et impartial de ce dernier. Nous avons pu constater lors de nos réunions avec les autorités qu'elles attachent une grande importance au processus de lustration pour assurer la stabilité et la sécurité des structures de l'Etat. Cela influera sur la manière dont elles aborderont les problèmes restants, relevés par la Commission de Venise.

#### **IV. Enquêtes sur les violations des droits de l'homme commises durant l'Euromaïdan et sur les événements du 2 mai à Odessa**

34. En dépit des violations massives des droits de l'homme qui ont eu lieu dans le cadre des manifestations de l'Euromaïdan, principalement à l'égard des manifestants mais également des membres des forces de l'ordre (près de 100 manifestants et 20 policiers ont trouvé la mort au cours des manifestations), les responsabilités n'ont été établies que dans de rares cas.

---

<sup>6</sup> CDL-AD(2014)044.

35. Le manque de résultats des enquêtes qui ont été menées sur ces violations - dont bon nombre avaient pourtant été filmées et photographiées – a entraîné au sein de la société ukrainienne une levée de critiques à l'égard des autorités et du bureau du procureur général en particulier. Le 10 février 2015, la Verkhovna Rada a révoqué le procureur général Vitaly Yarema, ainsi que certains de ses adjoints. Le même jour, la Verkhovna Rada a nommé le procureur général adjoint Viktor Shokin au poste de procureur général.

36. Le Conseil de l'Europe a créé un groupe consultatif international pour apporter une assistance aux autorités ukrainiennes dans leur enquête sur les violations des droits de l'homme commises au cours des manifestations de l'Euromaïdan. Après la tragédie d'Odessa, le mandat de ce groupe consultatif a été élargi pour inclure les événements du 2 mai 2014 qui ont conduit aux incidents à la Maison des syndicats.

37. En mars 2015, le groupe consultatif a présenté son rapport sur les enquêtes relatives aux violences commises lors des manifestations de l'Euromaïdan. L'examen de ce rapport sort du cadre de la présente note d'information. Le groupe consultatif a entamé ses travaux sur les événements d'Odessa en février de cette année. La commission a invité le président de ce groupe, Sir Nicolas Bratza, pour un échange de vues à l'une de ses prochaines réunions.

## **Annexe 1 – Programme**

### **Programme de la visite d'information à Kiev (25–27 mars 2015)**

Corapporteuses : Mme Mailis Reps, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe  
M. Jean-Claude Mignon, France, Groupe du Parti populaire européen

Secrétariat : M. Bas Klein, Adjoint au Chef du secrétariat de la commission de suivi

#### **Mercredi 25 mars 2015**

- 09h00 Briefing par le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev
- 10h30-11h00 Rencontre avec M. Groysman, Président de la Verkhovna Rada de l'Ukraine
- 11h15 Table ronde avec des ONG sur les développements récents politiques et le processus de réforme\*
- 12h00 Table ronde avec des représentants de la société civile et des spécialistes sur la réforme constitutionnelle\*
- 14h30 Table ronde avec des représentants de la société civile et des spécialistes sur la réforme électorale\*
- 18h00-18h45 Rencontre avec la délégation de la Verkhovna Rada de l'Ukraine auprès de l'APCE
- 20h00 Dîner avec des ambassadeurs et des représentants de la communauté diplomatique : Estonie, France, Italie et Suisse

#### **Jeudi 26 mars 2015**

- 08h00 Petit-déjeuner de travail avec M. Armen Harutyunyan, Chef de la mission d'observation des Nations Unies des droits de l'homme en Ukraine
- 11h00-11h45 Rencontre avec M. Chernenko, Co-président de la sous-commission sur la réforme électorale de la commission des questions juridiques de la Verkhovna Rada
- 12h00-12h35 Rencontre avec Mme Hanna Hopko, Présidente de la commission des affaires étrangères de la Verkhovna Rada
- 14h00-14h45 Rencontre avec M. Zubko, vice-premier ministre de l'Ukraine – Ministre du développement régional, de la construction, des logements et des installations de l'Ukraine
- 15h05-15h50 Rencontre avec M. Vitalii Kasko et M. David Sakvarelidze, Procureurs généraux adjoints de l'Ukraine
- 16h15-17h00 Rencontre avec M. Nalyvaichenko, Président du Service de sécurité de l'Ukraine
- 17h15-18h00 Rencontre avec M. Gia Getsadze et Mme Oksana Ivanchenko, Sous-ministres de la justice de l'Ukraine

#### **Vendredi 27 mars 2015**

- 10h00 Rencontre avec Mme Heidi Tagliavini, Représentante spéciale en Ukraine du Président en exercice de l'OSCE et membre du Groupe de contact trilatéral \*
- 11h00-12h00 Rencontres conjointes avec le groupe de spécialistes sur l'appui législatif à la décentralisation et la réforme des collectivités territoriales et le groupe de spécialistes sur le projet de loi « Sur les élections des députés de la République autonome de Crimée, des conseils municipaux et des maires de villages, communes et villes »

(\*) Rencontres organisées par le bureau du Conseil de l'Europe à Kiev

## Annexe 2 – Déclaration des corapporteurs

## Les corapporteurs encouragent les autorités ukrainiennes à poursuivre et intensifier les réformes

- 31/03/2015



A l'issue de leur visite à Kiev, les deux corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi de l'Ukraine, Mailis Reps (Estonie, ADLE) et Jean-Claude Mignon (France, PPE/DC), ont encouragé les autorités à poursuivre et intensifier les réformes importantes dont le pays a tant besoin.

Ils ont salué le 'paquet législatif' visant à réformer le système judiciaire mais ont, comme les fois précédentes, souligné la nécessité de procéder à des modifications de la Constitution pour permettre la mise en œuvre de ces réformes et garantir l'indépendance réelle du judiciaire. « Les réformes constitutionnelles sont la pierre angulaire de toutes les autres réformes en Ukraine, mais le délai imparti pour l'adoption des amendements constitutionnels approche de son terme », ont déclaré les rapporteurs. A cet égard, ils ont rappelé que les amendements de la Constitution prévus dans les accords conclus à Minsk en février, doivent être adoptés en première lecture d'ici le milieu du mois de juin de cette année. « Ce délai est malheureusement trop court pour préparer et adopter un train de réformes constitutionnelles complet. Les autorités devraient désormais se concentrer sur l'adoption en juin des volets consacrés au judiciaire et à la décentralisation. Il convient cependant de se pencher immédiatement après sur l'élaboration des autres chapitres », ont indiqué les corapporteurs.

Ces derniers ont pris note de l'avancée des travaux relatifs au nouveau code électoral et exprimé l'espoir que son adoption intervienne dans un très proche avenir. « Les prochaines élections locales sont prévues au mois d'octobre. Elles sont essentielles pour garantir aux autorités locales la légitimité requise pour mettre en œuvre le processus de décentralisation. Par ailleurs, la conduite, selon le droit ukrainien, d'élections véritablement démocratiques dans les territoires de Louhansk et Donetsk, qui ne sont actuellement pas sous contrôle du gouvernement à Kiev, permettra aux autorités de bénéficier d'interlocuteurs légitimes pour mettre en œuvre les accords de Minsk. Ces élections locales ne peuvent, par conséquent, pas être reportées à une date ultérieure comme certains l'ont suggéré », ont souligné les corapporteurs.

Tout en exprimant leurs préoccupations quant à la nature fragile du cessez-le-feu et à ses violations constantes, les corapporteurs se sont félicités de l'insistance mise par le Groupe de travail tripartite et les ministres des Affaires étrangères du 'format Normandie' sur le renforcement du processus politique convenu à Minsk, y compris la création des groupes de travail, auxquels le Conseil de l'Europe et son Assemblée pourraient selon eux apporter une contribution importante.

Au cours de leur visite, les corapporteurs ont discuté de la loi de lustration et évoqué les inquiétudes exprimées par la Commission de Venise dans son récent avis intérimaire y afférent. Notant que le processus de lustration est en cours, les rapporteurs ont appelé les autorités à adopter rapidement les amendements promis, en vue de répondre aux préoccupations restantes et à la recommandation de la Commission de Venise.

Les corapporteurs reviendront dans le pays en mai de cette année et se rendront à Kharkiv, à Dnipropetrovsk et éventuellement à Marioupol en plus de Kiev.

### **Annexe 3 – Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk**

1. Cessez-le-feu immédiat et général dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk et mise en œuvre rigoureuse de celui-ci à partir du 15 février 2015 à 0 heure (heure de Kiev).

2. Retrait par les deux parties de toutes les armes lourdes à des distances égales afin d'établir une zone de sécurité d'une largeur minimale de 50 km pour les systèmes d'artillerie d'un calibre de 100 mm et plus et une zone de sécurité de 70 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples et de 140 km de largeur pour les systèmes de lance-roquettes multiples Tornado-S, Ouragan et Smertch et les systèmes de fusées tactiques Totchka (Totchka-Ou) :

- pour les troupes ukrainiennes, à partir de la ligne de contact de fait ;

- pour les unités armées de certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk, à partir de la ligne de contact établie conformément au mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

Le retrait des armes lourdes énumérées ci-dessus devra débuter au plus tard le deuxième jour suivant le cessez-le-feu et prendre fin dans un délai de quatorze jours.

L'OSCE contribuera à ce processus avec l'appui du Groupe de contact tripartite.

3. Assurer un suivi et une vérification effectifs, de la part de l'OSCE, du régime de cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes dès le premier jour de celui-ci, avec recours à tous les dispositifs techniques nécessaires, y compris satellites, drones, systèmes radar et autres.

4. Le premier jour suivant le retrait engager un dialogue sur les modalités de la tenue d'élections locales conformément à la législation ukrainienne et à la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, ainsi que sur le régime futur de ces arrondissements en vertu de ladite loi.

Sans retard, trente jours au plus tard à compter de la signature du présent document, faire adopter par la Rada suprême d'Ukraine une résolution précisant le territoire relevant d'un régime particulier en vertu de la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, sur la base de la ligne établie par le mémorandum de Minsk du 19 septembre 2014.

5. Garantir la grâce et l'amnistie en promulguant la loi interdisant toutes poursuites et toutes sanctions à l'encontre de personnes en rapport avec les événements qui ont eu lieu dans certaines zones des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk.

6. Assurer la libération et l'échange de l'ensemble des otages et des personnes retenues illicitement sur la base du principe « tous contre tous ». Ce processus devra prendre fin au plus tard le cinquième jour suivant le retrait.

7. Garantir la sécurité de l'accès à l'aide humanitaire, de sa livraison, de son stockage et de sa distribution aux personnes nécessiteuses sur la base d'un mécanisme international.

8. Définir les modalités du plein rétablissement des rapports socio-économiques, notamment les transferts sociaux tels que le versement des pensions et autres prestations (recettes et revenus, paiement en temps voulu de toutes les charges collectives, reprise de l'imposition dans le cadre juridique ukrainien).

À cette fin, l'Ukraine rétablira le contrôle du segment de son système bancaire dans les zones affectées par le conflit et un mécanisme international en vue de faciliter ces transferts sera éventuellement mis en place.

9. Rétablissement du contrôle total de la frontière d'État par le gouvernement de l'Ukraine dans l'ensemble de la zone du conflit, qui devra commencer le premier jour suivant les élections locales et s'achever après le règlement politique global (élections locales dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk sur la base de la Loi de l'Ukraine et réforme constitutionnelle) à la fin de 2015, sous réserve de la mise en œuvre du paragraphe 11 en consultation et en accord avec les représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite.

10. Retrait du territoire de l'Ukraine de l'ensemble des unités armées étrangères et équipements militaires et mercenaires étrangers, sous le contrôle de l'OSCE. Désarmement de tous les groupes illégaux.

11. Mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle en Ukraine avec entrée en vigueur d'ici à la fin de 2015 d'une nouvelle Constitution prévoyant comme élément clef une décentralisation compte tenu des spécificités de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk définies en accord avec les représentants de ceux-ci, ainsi qu'adoption, avant la fin de 2015, d'une législation permanente relative au statut spécial de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk conformément aux mesures mentionnées en note<sup>7</sup>.

12. Sur la base de la Loi de l'Ukraine relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk, les questions afférentes aux élections locales feront l'objet de discussions et d'un accord avec des représentants de certains arrondissements des régions de Donetsk et de Louhansk dans le cadre du Groupe de contact tripartite. Les élections auront lieu dans le respect des normes pertinentes de l'OSCE et seront suivies par le BIDDH de l'OSCE.

13. Intensifier l'action du Groupe de contact tripartite, notamment en mettant en place des groupes de travail chargés de la mise en œuvre des aspects correspondants des accords de Minsk. Ils refléteront la composition du Groupe de contact tripartite.

Les participants au Groupe de contact tripartite :

Heidi Tagliavini, ambassadrice

L. D. Koutchma, deuxième Président de l'Ukraine

M. Iou. Zourabov, ambassadeur de la Fédération de Russie en Ukraine

A. V. Zakhartchenko

I. V. Plotnitski

---

<sup>7</sup> Les mesures prises dans le cadre de la loi relative aux modalités temporaires de l'exercice de l'autonomie locale dans certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk sont notamment les suivantes :

- Aucune punition ni aucune mesure de poursuites ni de discrimination ne sera prise à l'encontre des personnes associées aux événements qui ont eu lieu dans certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk;
- Le droit à l'autodétermination linguistique sera assuré;
- Les administrations locales participeront à la nomination des chefs des organes de poursuite et de jugement dans certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk;
- Les autorités du pouvoir exécutif central pourront conclure des accords avec les autorités locales compétentes au sujet du développement économique, social et culturel de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk;
- L'État appuiera le développement socioéconomique de certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk;
- Le Gouvernement central facilitera la coopération transfrontière entre certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk et des districts de la Fédération de Russie;
- Des unités de milice seront constituées sur ordre des conseils locaux aux fins du maintien de l'ordre dans certaines zones des régions de Donetsk et de Louhansk;
- Les députés et membres élus au cours d'élections organisées précédemment par la Verkhovna Rada de l'Ukraine (le parlement ukrainien) en vertu de cette loi ne pourront pas être démis de leurs fonctions avant la fin de leur mandat.