



**DECLASSIFIÉ<sup>1</sup>**

**AS/Mon (2016) 05**

29 février 2016

fmond05\_2016

or. Anglais

## **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 1<sup>er</sup> au 3 février 2016)**

Corapporteurs: Mr Jordi Xuclà (Espagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) et M. Axel Fischer (Allemagne, Groupe du Parti populaire européen)

### **1. Introduction**

1. Cette visite s'est déroulée sur fond de tensions croissantes au sein de la coalition au pouvoir en Ukraine et de discussions autour de l'adoption par la Verkhovna Rada de plusieurs amendements à la Constitution relatifs à la décentralisation et au pouvoir judiciaire. Le processus de réforme constitutionnelle, le contexte politique émergent et les développements liés à la lutte contre la corruption constituaient donc les principales thématiques de notre visite.

2. Au cours de notre visite, nous avons notamment rencontré : le vice-président de la Verkhovna Rada ; le Vice-Premier ministre au Développement régional, à la Construction, au Logement et aux Services ; le vice-ministre des Affaires étrangères ; le vice-ministre de la Justice ; le procureur général ; les présidents de la commission parlementaire sur la prévention et la lutte en matière de corruption et de la commission parlementaire du renforcement de l'Etat, de la politique régionale et de l'autonomie locale ; des représentants de tous les groupes politiques de la Verkhovna Rada ; le président et les membres de la délégation ukrainienne auprès de l'Assemblée ; ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté internationale à Kiev. Le programme de la visite figure en annexe.

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 l'organisation du programme de visite et l'assistance aimablement fournie à notre délégation.

### **2. Contexte politique**

4. Au sein du gouvernement de coalition, les relations sont de plus en plus tendues et conflictuelles, et les partenaires de la coalition affichent un profond désaccord sur l'orientation de certains domaines d'action clés comme la réforme du pouvoir judiciaire, la lutte contre la corruption et la décentralisation du gouvernement. A cela s'ajoutent une chute de la cote de popularité de quelques-uns des principaux partenaires de la coalition, ainsi que le mécontentement global des Ukrainiens à l'égard des accords de Minsk et de leur mise en œuvre.

5. A la suite des dernières élections législatives, s'est formé un gouvernement de coalition qui englobait la plupart des parlementaires, à l'exception des députés du « Bloc de l'opposition »<sup>2</sup>. Au moment de sa formation, les membres de la coalition au pouvoir étaient : le Bloc Petro Porochenko, le Front populaire du Premier ministre Iatseniouk, le Parti radical d'Oleh Liachko, Autosuffisance (ou « Samopomitch »), et Patrie (ou « Batkivchtchyna ») de Ioulia Tymochenko.

<sup>1</sup> Document déclassifié par la Commission de suivi lors de sa réunion du 9 mars 2016.

<sup>2</sup> Le Bloc de l'opposition est principalement composé d'anciens membres du Parti des Régions de M. Ianoukovitch.

6. Comme indiqué, la coalition au pouvoir est très hétérogène, et les partenaires ont des opinions divergentes sur de nombreuses questions de politique, y compris sur les amendements constitutionnels et la lutte contre la corruption. Le 1<sup>er</sup> septembre 2015, le Parti radical d'Oleh Liachko a quitté la coalition au pouvoir car il s'opposait au soutien du gouvernement à la décentralisation prévue par la réforme constitutionnelle. Les partis Samopomitch et Batkivchtchyna s'opposent aussi tous deux fortement aux amendements constitutionnels relatifs à la décentralisation et, dans une moindre mesure, aux amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire. Des membres importants de Samopomitch comme Hanna Hopko, la présidente de la commission parlementaire des affaires étrangères, ont été contraints de quitter le parti après avoir voté en faveur des amendements constitutionnels relatifs à la décentralisation. Batkivchtchyna a indiqué que l'article 18 des dispositions transitoires de la réforme constitutionnelle (voir ci-après) constituait pour lui une ligne rouge qu'il ne franchirait pas. Enfin, plusieurs députés du Front populaire s'opposent à l'adoption des amendements constitutionnels relatifs à la décentralisation, ce qui souligne qu'au-delà des partis, il existe aussi des factions et des groupes internes et multipartites, souvent mobilisés autour d'une question spécifique ou d'autres intérêts, notamment des intérêts économiques et oligarchiques. Par conséquent, dans l'actuel contexte politique de l'Ukraine, l'affiliation à un parti ne garantit pas un soutien au sujet d'une question ou d'une politique donnée.

7. Autre source de tension politique : la situation du Premier ministre Iatseniouk, très impopulaire dans l'opinion publique ukrainienne qui lui reproche son inefficacité dans la mise en œuvre des réformes et la lutte contre la corruption généralisée en Ukraine. Si son parti occupe actuellement 80 sièges au parlement, les sondages d'opinion indiquent que la cote de popularité du parti est tellement basse que si des élections devaient avoir lieu aujourd'hui, le parti ne réussirait pas à passer le seuil nécessaire pour entrer au parlement. Le 16 février 2016, le Président Porochenko a demandé au Premier ministre Iatseniouk de démissionner. Cependant, le gouvernement de M. Iatseniouk a survécu le jour même à une motion de censure de la Verkhovna Rada, apparemment avec l'aide de quelques députés du Bloc Petro Porochenko, qui semblent mus par plusieurs intérêts économiques. En signe de protestation, Mme Tymochenko a annoncé le 17 février 2016 que Batkivchtchyna quittait la coalition au pouvoir. Le 18 février 2016, Samopomitch a lui aussi annoncé son départ. Sans ces deux partis au sein de la coalition, le gouvernement a perdu sa majorité. A compter de là, il dispose de 30 jours pour former une nouvelle majorité au sein de la Verkhovna Rada, faute de quoi des élections anticipées seront convoquées. Des négociations sont en cours pour amener le Parti radical d'Oleh Liachko à réintégrer la coalition au pouvoir. Au vu de nos discussions à Kiev, il semblerait que la démission du Premier ministre puisse mettre fin à l'impasse actuelle, car la majorité des partis reconnaissent que des élections anticipées créeraient de fortes tensions politiques que la plupart préféreraient éviter dans cette phase cruciale du développement démocratique du pays.

8. Les élections locales du 25 octobre 2015 ont confirmé une évolution du soutien dont bénéficient les divers groupes politiques. Le Front populaire n'a pas pris part aux élections locales car sa cote de popularité était passée en dessous de 2 %. Le Bloc Petro Porochenko est resté relativement stable, s'étant joint à plusieurs coalitions au niveau local avec d'autres partis ou groupes. Les grands gagnants du gouvernement de coalition ont été Batkivchtchyna, et dans une moindre mesure, Samopomitch. Deux nouveaux partis, Vidrozhennia (du maire de Kharkiv, Hennadiy Kernes) et l'UKROP, se sont présentés aux élections et se sont établis en tant que forces politiques à dimension nationale. Tous deux sont apparemment proches de l'ancien gouverneur de Dnipropetrovsk, Igor Kolomoïsky. Si le parti de M. Porochenko a obtenu de relativement bons résultats en termes de pourcentage, six ou sept des principales capitales régionales ont été remportées par des membres d'autres partis.

9. Les intérêts oligarchiques continuent d'exercer une grande influence sur la politique en Ukraine et n'ont pas perdu de terrain depuis les manifestations de l'Euromaïdan. Dans ces circonstances, la rupture des relations entre le Président Porochenko et Igor Kolomoïsky a eu des répercussions directes sur le contexte politique national. M. Kolomoïsky est une des plus grandes fortunes d'Ukraine et a été nommé gouverneur de Dnipropetrovsk par le Président Porochenko. Il est largement crédité d'avoir usé de son influence pour éviter la propagation de l'insurrection de Luhansk et Donetsk à Dnipropetrovsk et Kharkiv. Il finance par ailleurs plusieurs bataillons de volontaires qui se battent dans l'est de l'Ukraine aux côtés de l'armée ukrainienne, quand les capacités de celle-ci sont trop sollicitées. A la suite d'une épreuve de force au sujet de la direction de la principale entreprise de distribution d'énergie d'Ukraine, le Président Porochenko a démis M. Kolomoïsky de ses fonctions de gouverneur de Dnipropetrovsk. Comme indiqué plus haut, deux partis considérés comme proches de M. Kolomoïsky se sont alors établis en tant que forces politiques de portée nationale lors des dernières élections locales. L'arrestation de M. Korban, proche associé de M. Kolomoïsky, ancien vice-gouverneur de Dnipropetrovsk et comptant parmi les ténors de l'UKROP, a fait l'objet d'une controverse. Les partisans de M. Korban ont dénoncé une arrestation motivée par des considérations politiques. Dans ce contexte, la Médiatrice, sans s'exprimer sur le fond de l'affaire visant M. Korban, a en effet indiqué que certaines des procédures suivies soulevaient des questions sur le plan juridique.

10. Le 17 décembre 2015, le tribunal du district de Kiev a dissous le Parti communiste d'Ukraine sur la base d'une loi relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles. Cette décision a soulevé un certain nombre de questions concernant la liberté d'expression et d'association en Ukraine. A la demande de la commission de suivi, la Commission de Venise a adopté en décembre 2015 un avis sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles<sup>3</sup>. Dans cet avis, la Commission de Venise conclut qu'elle « ne [nie] en rien le droit de l'Ukraine d'interdire, voire d'incriminer, l'utilisation de symboles de certains régimes totalitaires et la propagande en leur faveur. Si les Etats sont libres de promulguer des lois qui interdisent, voire érigent en infraction, l'utilisation de symboles de certains régimes totalitaires et la propagande en leur faveur, ces textes doivent satisfaire aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments régionaux ou internationaux relatifs aux droits de l'homme ». La Commission de Venise conclut aussi que « [si] l'on peut considérer que la loi n° 317-VIII poursuit des buts légitimes, elle n'est cependant pas suffisamment précise pour permettre aux citoyens de régler leur conduite conformément à la loi et empêcher toute ingérence arbitraire des autorités publiques. »<sup>4</sup> S'agissant de l'interdiction d'un parti, l'avis conclut : « il devrait être précisé dans la loi que l'interdiction d'une association est une mesure de dernier recours, qui ne peut être prise que dans des cas exceptionnels et doit être proportionnée à la gravité de l'infraction commise. Ces précisions sont surtout de mise pour ce qui est des partis politiques, compte tenu de leur fonction essentielle dans les sociétés démocratiques. »<sup>5</sup> Il est difficile de comprendre les raisons politiques qui sous-tendent l'interdiction du Parti communiste d'Ukraine, étant donné que celui-ci n'est plus pertinent sur le plan politique depuis qu'il a expressément et publiquement soutenu l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie. En raison de ce soutien, il a quasiment disparu et ne compte aucun député à la Verkhovna Rada. Nous tenons à réaffirmer notre opinion selon laquelle il revient aux électeurs de priver le parti de pouvoir politique, et pas aux tribunaux.

### 3. Réforme constitutionnelle

#### 3.1. Décentralisation

11. La réforme constitutionnelle relative à la décentralisation concerne deux questions à la fois distinctes et interdépendantes :

- a. les dispositions constitutionnelles nécessaires pour permettre la décentralisation des pouvoirs et l'instauration des principes d'autonomie locale et régionale ;
- b. les dispositions constitutionnelles permettant de conférer un statut spécial à certaines régions comme les oblasts de Donetsk et de Luhansk.

12. Les dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation ont été rédigées en étroite collaboration avec la Commission de Venise et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Dans son avis initial sur le volet relatif à la décentralisation, la Commission de Venise a conclu que ce volet offrait une base solide aux réformes et était « largement compatible avec la Charte européenne de l'autonomie locale »<sup>6</sup>. Elle a formulé un certain nombre de recommandations visant à mettre ce volet en parfaite conformité avec la Charte. Dans une note préparée par le Secrétariat<sup>7</sup> par la suite, la Commission de Venise s'est félicitée que la plupart de ses recommandations, notamment toutes ses recommandations essentielles, aient été introduites par les autorités dans les amendements constitutionnels adoptés en première lecture par la Verkhovna Rada.

13. Le volet relatif à la décentralisation prévoit la nomination de « préfets », ou de représentants du Président, au niveau régional. Leur fonction principale est de superviser et de coordonner les services fournis par le gouvernement central. Cependant, plusieurs partis au sein de la coalition au pouvoir ont dit craindre que les préfets n'aient des pouvoirs étendus qui permettraient au Président d'imposer ses préférences politiques et ses politiques aux collectivités locales et de bloquer les décisions de ces dernières qu'il jugerait indésirables d'un point de vue politique<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> CDL-AD(2015)041

<sup>4</sup> CDL-AD(2015)041 § 116-118.

<sup>5</sup> CDL-AD(2015)041 § 119-e.

<sup>6</sup> CDL-AD(2015)028.

<sup>7</sup> CDL-AD(2015)029.

<sup>8</sup> Il convient ici de noter qu'à la suite d'une recommandation de la Commission de Venise, tout ordre du Président de suspendre un acte d'une collectivité locale, ou la collectivité locale elle-même, doit sans attendre être confirmée par la Cour constitutionnelle.

14. La disposition constitutionnelle permettant la création d'un statut spécial pour certaines zones des oblasts de Donetsk et de Luhansk est la plus controversée et la plus contentieuse.

15. En vue de respecter ses obligations, conformément à l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk<sup>9</sup>, la Verkhovna Rada a adopté en première lecture l'article 18 des dispositions transitoires, selon lequel « [les] dispositions particulières de l'autonomie locale dans certaines parties des régions de Donetsk et de Luhansk font l'objet d'une loi distincte ». Le fait que cet article ait été inclus dans les dispositions transitoires a soulevé des questions au sujet de sa validité dans le temps. Dans son avis sur la question<sup>10</sup>, préparé à la demande des pays du « format Normandie », la Commission de Venise a conclu que, comme l'article 18 avait été adopté selon la même procédure et avec la même majorité que le reste de la Constitution, il aurait le même poids et les mêmes effets que le reste de la Constitution, et ne pourrait donc en aucun cas être considéré de nature temporaire. Comme c'est le cas des autres dispositions de la Constitution, l'article demeure valide jusqu'à ce qu'il soit abrogé par la Verkhovna Rada.

16. En vertu des accords de Minsk, le Parlement ukrainien a adopté le 17 mars 2015 une loi relative au statut spécial du Donbass. Au cours de l'élaboration du volet constitutionnel et de la loi particulière qu'il évoque, les forces séparatistes ont indiqué qu'elles désiraient conserver le plein contrôle du pouvoir judiciaire, du ministère public et des forces de police, souhait rejeté par les autorités de Kiev au motif qu'il irait à l'encontre du principe d'unité de la nation. A cet égard, il est regrettable que dans un entretien, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, ait affirmé que le statut spécial du Donbass devrait être permanent et inclure « le droit de parler la langue russe sur le territoire du Donbass, le droit d'entretenir des liens économiques particuliers avec la Russie, le droit de prendre part à la nomination des procureurs et des juges, de disposer de ses propres organes chargés de maintenir l'ordre, y compris d'une milice populaire, et bien plus encore »<sup>11</sup>. Ce n'est pas ce qui avait été convenu dans l'ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk ni dans les accords de Minsk eux-mêmes.

17. Le paragraphe relatif à la décentralisation a été adopté en première lecture. En vertu de la Constitution ukrainienne, les amendements sont ensuite soumis à la Cour constitutionnelle pour avis, après quoi ils doivent être adoptés en dernière lecture lors d'une séance ultérieure, à la majorité des deux tiers (une majorité simple suffit à l'adoption en première lecture). A ce jour, les autorités n'ont pas été capables de rassembler assez de voix pour faire adopter les amendements constitutionnels en dernière lecture, et les négociations se poursuivent. L'un des principaux facteurs empêchant l'adoption de ces amendements tient au sentiment général que seule l'Ukraine applique les accords de Minsk, tandis que la Fédération de Russie et ses intermédiaires à Donetsk et Luhansk ne respectent pas leurs obligations. Le Président Porochenko a déclaré que l'adoption du paragraphe relatif à la décentralisation se ferait très probablement une fois que la Russie aurait retiré ses forces militaires de l'est de l'Ukraine et arrêté de fournir des armes et des volontaires à l'est de l'Ukraine, et que la frontière de l'Ukraine avec la Russie aurait été ramenée sous le contrôle des autorités de Kiev, ou du moins sous la supervision d'observateurs internationaux indépendants.

18. Le calendrier d'adoption des amendements constitutionnels en dernière lecture fait l'objet d'une certaine controverse. Jusqu'à présent, l'opinion dominante était que les amendements devaient être adoptés lors de la séance de la Verkhovna Rada faisant immédiatement suite à leur adoption en première lecture. Cependant, d'après plusieurs spécialistes du droit constitutionnel, les amendements ne doivent pas forcément être adoptés lors de « la », mais d'« une » séance suivante. Bien que nous nous posions des questions concernant cette dernière interprétation, nous sommes conscients qu'elle donnera aux autorités un délai supplémentaire indispensable pour négocier l'adoption des amendements en dernière lecture. S'ils ne sont pas adoptés en dernière lecture, les amendements ne pourront être de nouveau introduits qu'au terme d'un délai d'attente d'un an, ce qui nuirait gravement au processus de réforme nécessaire en Ukraine.

19. Si le volet constitutionnel est adopté, l'étape suivante consistera à organiser, « conformément à la législation ukrainienne », des élections locales dans les zones de Donetsk et de Luhansk qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement central de Kiev. Le gouvernement a formulé un certain nombre de propositions qui ont à ce jour été accueillies sans grand enthousiasme à Donetsk, Luhansk et Moscou. Cette attitude n'est pas sans arrière-pensées. En effet, si des élections ont lieu conformément à la législation ukrainienne, avec la participation de partis ukrainiens et dans le respect des normes internationales, les résultats pourraient desservir les intérêts des leaders séparatistes qui verraient très probablement leur appui considérablement réduit.

<sup>9</sup> Voir aussi AS/Mon(2015)13 et AS/Mon(2015)21.

<sup>10</sup> CDL-AD(2015)030.

<sup>11</sup> <http://tass.ru/en/world/849055>.

### 3.2. Réforme du pouvoir judiciaire

20. L'Assemblée s'inquiète de longue date du manque d'indépendance du pouvoir judiciaire et des défaillances systémiques du système judiciaire. Comme indiqué dans plusieurs résolutions de l'Assemblée, l'adoption d'amendements constitutionnels garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire constitue une condition préalable cruciale à la réforme de l'ensemble du système judiciaire, conformément aux normes européennes. L'inclusion d'un volet relatif au pouvoir judiciaire dans la première phase des réformes constitutionnelles représente donc un développement important et bienvenu.

21. Les amendements constitutionnels relatifs au système judiciaire ont été rédigés en étroite consultation avec la Commission de Venise. Dans son avis final<sup>12</sup> sur les projets d'amendements, la Commission de Venise s'est félicitée que nombre de ses recommandations, formulées dans un avis préliminaire, aient été suivies par les autorités.

22. Les projets d'amendements dessaisissent la Verkhovna Rada et le Président de leur rôle dans la nomination des juges et abolissent le droit du Président de révoquer des juges, éliminant ainsi les principales menaces pesant sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dorénavant, le Président nomme les juges sur la base d'une proposition contraignante du Conseil supérieur de la Justice, seul organe à pouvoir révoquer des juges. La Commission de Venise a recommandé que la Constitution énonce aussi que seul le Conseil supérieur de la Justice ait la prérogative de promouvoir et transférer des juges, bien qu'au vu de la situation actuelle en Ukraine, on pourrait admettre que le Président conserve ces pouvoirs pendant une période de transition clairement délimitée. En outre, en vertu de ces amendements, la composition du Conseil supérieur de la Justice change, de sorte que la majorité de ses membres soient des juges et que le Président et la Verkhovna Rada ne soient pas en mesure de dominer ou d'influencer indûment ses travaux et ses décisions.

23. Pourtant, en vertu des dispositions transitoires, le Président reste impliqué dans la nomination et la révocation des juges, et conserve son droit d'établir des tribunaux pendant une période de deux ans à compter de l'adoption des amendements. Ces dispositions transitoires ont été critiquées par un certain nombre de forces politiques au sein de la coalition au pouvoir, qui estiment qu'elles renforcent indûment les pouvoirs du Président, alors même que la Verkhovna Rada n'exerce plus de contrôle. En outre, ces forces politiques émettent des doutes sur la sagesse de l'auto-gouvernance judiciaire, compte tenu de la corruption endémique et systémique qui imprègne le pouvoir judiciaire. Elles affirment que dans ces conditions, l'auto-gouvernance judiciaire ne servirait qu'à perpétuer la corruption chronique du système judiciaire.

24. Chose très positive, les amendements dessaisissent le procureur général de son rôle de contrôle, qui contrevenait aux normes européennes. Cette abolition faisait partie des engagements pris par l'Ukraine au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe.

25. La façon de garantir que les juges en exercice aient à la fois la capacité et l'intégrité professionnelles nécessaires pour exercer leurs fonctions, est une question importante mais controversée. Un grand nombre de forces politiques ukrainiennes sont favorables à ce que tous les juges en exercice soient révoqués et posent de nouveau leur candidature à leur poste. La Commission de Venise s'est fortement opposée à cette idée au motif qu'elle violerait les normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la prééminence du droit. Un compromis a été trouvé selon lequel la Constitution autorise la réévaluation de tous les juges nommés avant l'adoption des amendements constitutionnels, sans qu'ils soient automatiquement démis de leurs fonctions. Ce compromis n'apaise qu'en partie les inquiétudes de la Commission de Venise, et cette procédure devrait être limitée dans le temps et s'accompagner de mesures de sauvegarde rigoureuses. Nous avons été informés que les autorités entendaient établir de nouveaux tribunaux auprès desquels les juges en exercice devraient poser leur candidature dans le cadre d'une procédure de sélection à part. A terme, ces nouveaux tribunaux remplaceraient l'ancien système judiciaire, permettant ainsi en pratique de remplacer tous les juges dont on estime qu'ils n'ont pas la capacité et l'intégrité professionnelles nécessaires pour être juge.

26. La position de l'actuel procureur général est en lien étroit avec la réforme du pouvoir judiciaire. Il était déjà vice-procureur général sous le gouvernement précédent, et beaucoup le considèrent peu enclin à s'attaquer à la corruption endémique au sein du gouvernement, voire pensent qu'il fait obstacle aux enquêtes en cours. De plus, il a donné l'impression de saper la réforme du ministère public. Toutefois, même si beaucoup au sein de la coalition au pouvoir souhaiteraient le voir révoqué, le procureur général bénéficiait jusqu'à il y a peu du ferme soutien du Président. Le précédent chef du SBU, très respecté aux niveaux national et international, a été démis de ses fonctions par le Président Porochenko après avoir publiquement demandé pourquoi le procureur général n'avait pas donné suite à plusieurs affaires de corruption à haut niveau soumises à son attention par le SBU. Le 15 février 2016, le vice-procureur général Kasko,

---

<sup>12</sup> CDL-AD(2015)027.

réformateur bénéficiant d'un soutien considérable de la part de la communauté internationale, a présenté sa démission en citant « une corruption condescendante, un manque de réformes et une absence d'avancées dans des enquêtes importantes ». Le lendemain de la démission de M. Kasko, le Président Porochenko a publiquement demandé au procureur général Shokin de démissionner. M. Shokin a pris un congé, mais pas démissionné. Le 22 février 2016, le Président Porochenko a officiellement déposé une demande de révocation du procureur général Shokin auprès de la Verkhovna Rada.

#### **4. Processus de Minsk**

27. Malheureusement, très peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne le processus de Minsk. Après une stagnation du nombre de violations de l'accord de cessez-le-feu et le retrait des armes lourdes de la zone d'exclusion, le nombre de violations a de nouveau rapidement augmenté, surtout autour de l'aéroport de Donetsk et de Luhansk. Des armes lourdes auraient été retirées des zones d'entreposage spéciales, bien qu'en petit nombre. Toutefois, grâce à des efforts et une pression continue de la part de la communauté internationale, y compris dans le cadre du « format Normandie », le nombre de violations a diminué et l'accord de cessez-le-feu semble à présent tenir globalement. Bien que l'intensité des violations se soit considérablement réduite, des violations continuent malheureusement d'être commises presque quotidiennement, et l'accord de cessez-le-feu demeure globalement très fragile.

28. Le 29 septembre 2015, dans le cadre du Groupe de contact tripartite établi conformément aux accords de Minsk, l'Ukraine et la Russie, ainsi que les séparatistes pro-russes, ont pris la décision bienvenue de renforcer l'accord de cessez-le-feu en étendant le retrait des armes de la zone de sécurité aux tanks, à l'artillerie de moins de 100 mm et aux mortiers de moins de 120 mm. Les deux camps auraient seulement partiellement respecté cet accord, et de nombreuses armes de ce type se trouveraient encore dans la zone de sécurité. Les observateurs ont indiqué que, régulièrement, des armes de ce type entraient dans les zones d'entreposage et en sortaient, et ce dans les deux camps. Comme indiqué, le suivi du respect des obligations est rendu difficile par les restrictions imposées par les deux camps à la liberté de circulation des observateurs internationaux.

29. Très peu de progrès ont été accomplis quant à un règlement politique du conflit, voire aucun. Comme indiqué plus haut, la question du statut de la région du Donbass est très controversée et contentieuse, et des différends majeurs opposent la Russie et l'Ukraine à ce sujet, ainsi que sur les modalités de l'organisation d'élections locales dans les zones du Donbass qui ne sont pas sous le contrôle des autorités de Kiev. Il est évident que dans ces régions, des élections démocratiques ne pourront se tenir que sous l'entière surveillance de la communauté internationale, et si la frontière entre la Russie et ces régions sont sous le contrôle des autorités ukrainiennes, ou au moins de la communauté internationale.

#### **5. Lutte contre la corruption**

30. Récemment, un procureur général spécial anticorruption a été nommé pour mener les poursuites dans les affaires de corruption au sein du gouvernement. Ce procureur général est fonctionnellement indépendant du parquet général. En outre, un bureau anticorruption a été établi pour enquêter sur des affaires de corruption en étroite coopération avec le procureur général anticorruption. Cependant, cette institution n'est pas encore opérationnelle.

31. L'attention portée à la lutte contre la corruption concerne principalement le cadre institutionnel, en particulier le programme de réforme du pouvoir judiciaire. En effet, un pouvoir judiciaire efficace et indépendant est indispensable pour combattre la corruption. Cependant, il faut à présent aussi réaliser des progrès tangibles dans les enquêtes et les poursuites en matière de corruption. C'est d'autant plus important s'agissant des affaires de corruption à haut niveau, compte tenu de la persistance des allégations de corruption au plus haut niveau du gouvernement et de l'administration présidentielle. La corruption perçue aux plus hauts niveaux du gouvernement menace la survie de la coalition au pouvoir, et par là-même la stabilité du contexte politique. Dans ces circonstances, il convient de rappeler que l'un des principaux catalyseurs des manifestations de l'Euromaïdan était le système politique corrompu et cleptomane qui était apparu sous l'administration Ianoukovitch. La lutte contre la corruption constitue donc une priorité majeure pour le peuple ukrainien.

## **Annexe 1 – Programme de la visite d'information à Kiev (1 – 3 février 2016)**

Corapporteurs: M. Jordi Xuclà (Espagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) et M. Axel Fischer (Allemagne, Groupe du Parti populaire européen)

Secrétariat: M. Bas Klein, Adjoint au chef du secrétariat, Commission de suivi

### **Dimanche 31 janvier 2016**

*Soirée: arrivée des membres de la délégation*

### **Lundi 1<sup>er</sup> février 2016**

- 08:30 Briefing avec le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev (petit-déjeuner de travail)
- 09:30 Table ronde avec les ONG sur la réforme constitutionnelle et les développements politiques récents (\*)
- Volodymyr Fesenko, Chef, Centre d'études politiques appliquées
  - Sergiy Holovatyy, Professeur à l'Université de Taras Sevchenko, ancien ministre de la Justice
  - Prof. Dr. Mykola Ivanovych Koziubra, Chef du département de philosophie juridique et du droit constitutionnel à l'Académie de Kyiv-Mohyla
  - Prof. Dr. Stanislav Shevchuk, Département de philosophie juridique et du droit constitutionnel, Académie de Kyiv-Mohyla
- 11:00 Table ronde avec les ONG sur la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption (\*)
- Vitaliy Shabunin, Chef du Conseil, Centre d'action de lutte contre la corruption
  - Viktor Taran, Directeur, Centre d'études politiques et d'analyses
  - Mykola Khavroniuk, Centre des réformes politique et juridique
  - Volodymyr Sushchenko, professeur à l'Académie nationale de Kyiv Mohyla
  - Mykhaylo Zhernakov, RPR
- 15:30 Rencontre avec M. Zubko, Vice-Premier ministre au Développement régional, à la Construction, au Logement et aux Services
- 16:30 Rencontre avec M. Petukhov, vice-ministre de la Justice de l'Ukraine
- 17:30-18:15 Rencontre avec M. Sergiy Kyslytsya, vice-ministre des Affaires étrangères de l'Ukraine

### **Mardi 2 février 2016**

- 10:00 Rencontre avec la communauté diplomatique (\*)
- 12:00 Rencontre avec des représentants de Vidrozhennia
- 13:00 Déjeuner
- 13:30 Rencontre avec des représentants de l'UKROP
- 14:00 Rencontre avec M. Parubiy, premier vice-président de la Verkhovna Rada de l'Ukraine
- 14:50 Rencontre avec des représentants de la faction du parti « Block de Petro Poroshenko »
- 15:25 Rencontre avec des représentants de la faction du parti « Front du peuple »
- 16:00 Rencontre avec des représentants de la faction du parti « Union "Samopomich" »
- 16:35 Rencontre avec des représentants de la faction « Union ukrainienne Batkivschyna »
- 17:10 Rencontre avec des représentants de la faction du parti « Opposition Block »

**Mercredi 3 février 2016**

*Début de matinée: départ de M. Xuclà pour Washington*

09:00            Rencontre avec M. Sobolev, Président de la commission de la prévention et la lutte contre la corruption à la Verkhovna Rada, visite du Musée de la lutte contre la corruption

11:15            Rencontre avec M. Shokin, Procureur général

*Après-midi    départ des membres de la délégation*

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



**Annexe 2 – Déclaration faite après la visite par les corapporteurs**

## **Ukraine : les corapporteurs appellent le Parlement à poursuivre le processus de décentralisation**

Au terme de leur visite en Ukraine, Jordi Xuclà (Espagne, ADLE) et Axel Fischer (Allemagne, PPE/DC), les corapporteurs chargés du suivi de l'Ukraine par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), ont exhorté les membres du Parlement ukrainien à poursuivre les réformes constitutionnelles portant sur la décentralisation.

« Ces modifications constitutionnelles sont souvent mentionnées dans le cadre du processus de Minsk, mais elles vont bien au-delà. Les dispositions fondamentales qu'elles contiennent doivent rapprocher le gouvernement des citoyens et garantir la stabilité politique et l'unité du pays, indépendamment des accords de Minsk », ont-ils déclaré à la fin d'une visite de trois jours à Kiev (1-3 février 2016).

« Au minimum, grâce à la décentralisation, le pays sera mieux outillé pour faire face à l'agression permanente qui touche l'est de son territoire. De plus, tout retard dans l'adoption de ces modifications risque d'être interprété à tort comme un signe que l'Ukraine ne se montre pas à la hauteur des engagements qu'elle a pris au titre des accords de Minsk », ont-ils ajouté.

Les corapporteurs ont salué l'adoption en première lecture des modifications constitutionnelles concernant le pouvoir judiciaire, mais ont averti que certaines dispositions transitoires pourraient ne pas être conformes aux recommandations de la Commission de Venise, le groupe d'experts juridiques indépendants du Conseil de l'Europe.

« Quoi qu'il en soit, ces changements sont indispensables pour mettre en place un appareil judiciaire et un parquet véritablement indépendants en Ukraine. Nous attendons avec intérêt leur adoption définitive lors de la prochaine session parlementaire. »

Les corapporteurs ont fait part de leur intention d'effectuer une nouvelle visite dans le pays au printemps.