



Résolution 1549 (2007)

Fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine

Assemblée parlementaire

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

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

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

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

5. L'Assemblée lance un appel urgent au Président, aux membres du parlement et au Gouvernement de l'Ukraine pour qu'ils dénouent la crise actuelle de manière rigoureusement constitutionnelle et pacifique, soit en organisant des élections anticipées sur la base de la décision de la Cour constitutionnelle, soit par la voie d'un compromis négocié. Dans ce processus, toutes les forces politiques devraient s'abstenir de déclarations publiques virulentes et partiales visant à soutenir ou à condamner telle ou telle force politique d'Ukraine.

6. A cet égard, l'Assemblée constate que les principaux dirigeants du pays ont maintenu le dialogue tout au long de la crise. Elle relève également que les dirigeants ukrainiens ont réussi, jusqu'à présent, à maintenir la stabilité et la paix civile dans le pays, ce qui témoigne de l'existence d'un potentiel interne pour surmonter la



crise actuelle. Autre signe encourageant, les instances d'application de la loi se sont acquittées jusque-là de leur tâche de maintien de l'ordre public et de la sécurité sans intervenir directement dans le conflit politique, et les forces armées ont conservé leur neutralité.

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

8. L'Assemblée invite les forces politiques d'Ukraine à reprendre d'urgence les travaux visant à améliorer la Constitution de l'Ukraine et la législation connexe afin d'établir enfin un système effectif de poids et contrepoids, et de mettre les dispositions constitutionnelles en conformité avec les normes européennes. La réforme constitutionnelle doit entrer dans le cadre des discussions visant à résoudre la crise politique actuelle. L'Assemblée s'attend à ce que la Commission de Venise prenne une part active à l'élaboration des propositions de réforme constitutionnelle.

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

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

11. A cet égard, l'Assemblée constate avec inquiétude que les dispositions électorales qui régissent actuellement l'organisation d'élections anticipées dans le délai fixé par la Constitution (soixante jours) sont insuffisantes et ne garantissent pas les conditions appropriées pour la tenue d'élections libres et équitables. Elle déplore que le gouvernement n'ait pas respecté le décret légalement valable (jusqu'à preuve du contraire) et n'ait pas alloué le financement nécessaire à ces élections.

12. L'Assemblée appelle également les autorités ukrainiennes et les forces politiques du pays à traiter le plus tôt possible le problème du système électoral parlementaire, qui pourrait être l'une des causes de la faiblesse du régime politique. Un système entièrement proportionnel avec des listes de parti fermées et traitant l'ensemble de l'Ukraine comme une circonscription unique, tel qu'entériné par les modifications constitutionnelles de 2004, ne garantit pas l'élection d'un parlement représentatif de la société ukrainienne dans toute sa diversité.

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

14. L'Assemblée rappelle que l'autorité de l'unique instance de justice constitutionnelle – la Cour constitutionnelle de l'Ukraine – doit être garantie et respectée. Quelles que soient les formes qu'elles revêtent, les pressions exercées sur les juges sont inacceptables et doivent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites au pénal. Par ailleurs, il est regrettable que la Cour constitutionnelle, dont la composition a été entièrement renouvelée il y a huit mois, n'ait pas prononcé d'arrêts depuis, et n'ait par conséquent pas rempli son rôle constitutionnel ni guère aidé à résoudre la crise à ses débuts, ce qui amoindrit sa crédibilité. Tous les jugements en instance, en particulier un jugement concernant la constitutionnalité du décret présidentiel du 2 avril 2007, doivent être rapidement rendus. S'il est rendu, ce dernier devrait être accepté comme constituant une obligation pour toutes les parties.

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

15.1. relancer le projet de réforme constitutionnelle, en étroite coopération avec la Commission de Venise, afin d'améliorer la 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 1364 (2004) sur la crise politique en Ukraine et 1466 (2005) de l'Assemblée;

15.2. adopter et promulguer sans plus attendre les lois constitutionnelles fondamentales (lois sur le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, sur les commissions temporaires spéciales et les commissions d'enquête du parlement, sur les organes centraux du pouvoir exécutif, sur l'opposition parlementaire, sur le référendum, etc.), et aligner la loi relative au cabinet des ministres de l'Ukraine sur la Constitution de l'Ukraine, en tenant compte des normes européennes pertinentes et de l'avis de la Commission de Venise;

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

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

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

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

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

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

18. L'Assemblée charge la Commission de Venise de rendre un avis sur les fondements juridiques des élections législatives anticipées en Ukraine et sur les possibilités d'améliorer la législation électorale à la lumière des pratiques européennes.

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