



Doc. 12357 Add
04 octobre 2010

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine

Addendum au rapport

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

Corapporteurs: Mme Renate WOHLWEND, Liechtenstein, Groupe du Parti populaire européen, et Mme Mailis REPS, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire

Page

1. Introduction	1
2. Développements intervenus depuis l'adoption du projet de rapport	2
2.1. Réforme constitutionnelle	2
2.2. Réforme du système judiciaire	3
2.3. Liberté des médias	3
2.4. Rôle des services de sécurité	3
2.5. Elections locales	4
3. Amendements proposés au projet de résolution	4

1. Introduction

1. A la suite de l'adoption, le 9 septembre 2010, par la commission, de notre rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine, nous avons décidé d'effectuer une mission d'information en Ukraine afin de tenir un échange de vues avec les autorités, les différentes forces politiques ainsi que la société civile du pays sur les conclusions présentées dans le rapport et de nous informer des derniers développements intervenus dans le pays avant l'examen du rapport par l'Assemblée parlementaire.

2. La visite en Ukraine a eu lieu du 28 au 30 septembre 2010. En raison d'autres importants engagements au sein de son parlement national, Mme Renate Wohlwend a dû annuler sa participation à cette visite, au cours de laquelle Mme Reps a rencontré le Président, le Premier ministre, le président du parlement, le président de la Commission des affaires juridiques de la Verkhovna Rada, le président et les membres de la délégation ukrainienne auprès de l'Assemblée, des membres de l'opposition, y compris l'ancien Premier ministre, Mme Ioulia Tymochenko, la présidente de la commission d'enquête de la Verkhovna Rada pour la délivrance des licences de radiodiffusion, des représentants des médias et de la société civile ukrainienne ainsi que des membres de la communauté diplomatique à Kiev. Nous tenons à remercier la Verkhovna Rada et le représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Kiev ainsi que ses collaborateurs pour le programme qu'ils ont élaboré ainsi que pour leur hospitalité.

3. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport, le climat politique en Ukraine reste tendu et polarisé. Il semblerait que, loin d'avoir diminué depuis notre dernière visite, cette polarisation s'est encore accentuée. Il importe que la procédure de suivi ainsi que nos conclusions et recommandations ne soient pas instrumentalisées dans le conflit qui sévit actuellement entre la coalition au pouvoir et les partis d'opposition. C'est la raison pour laquelle Mme Reps a souligné, au cours de chacune des réunions tenues avec nos interlocuteurs, la neutralité et l'impartialité tant de notre approche que des conclusions figurant dans le rapport. A notre grande satisfaction, la plupart de nos interlocuteurs issus à la fois de l'opposition et de la



coalition au pouvoir – y compris le Président Yanoukovitch et d'autres hauts représentants des autorités – ont reconnu que le rapport était équilibré, objectif et constructif, même s'ils n'étaient pas d'accord avec certaines des conclusions et recommandations.

4. Le Président Yanukovich ainsi que des membres du gouvernement ont, à plusieurs reprises, souligné l'importance qu'ils attachent à la coopération avec le Conseil de l'Europe ainsi que leur volonté d'honorer tous les engagements et obligations que l'Ukraine a contractés envers lui lors de son adhésion à l'Organisation. A cet égard, ils ont souligné que si, en raison de la nécessité de mettre en œuvre de toute urgence les réformes, les lois sont adoptées avant réception des avis du Conseil de l'Europe et notamment de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), cela n'exclut pas l'adoption de nouveaux amendements en vue de se conformer aux recommandations énoncées dans ces avis. Il convient de se féliciter de ces engagements très clairement exprimés.

5. Malheureusement, les préoccupations que nous avons exprimées dans notre rapport, notamment pour ce qui concerne les droits et libertés démocratiques non seulement subsistent, mais se sont encore aggravées depuis notre précédente visite. Nous avons fait état d'incidents isolés que nous ne pouvions, à l'époque, considérer comme dénotant une tendance systémique. Aujourd'hui, des tendances plus claires semblent se dessiner, qui risquent d'être préoccupantes si elles ne sont pas immédiatement traitées et inversées. Un certain nombre de conclusions et d'observations dépassent le cadre du rapport ou doivent être examinées plus en détail. Cette analyse fera partie du rapport sur le «respect des obligations et engagements de l'Ukraine» que nous entendons présenter au courant de l'année prochaine. Dans cet addendum, nous nous contenterons de présenter brièvement les principales questions qui sont directement liées au rapport actuel et de proposer, au projet de résolution qu'il contient, des amendements se situant dans le droit-fil de nos conclusions. Par ailleurs, nous proposerons quelques amendements destinés à clarifier et à renforcer le texte original ou bien à rétablir certains faits.

2. Développements intervenus depuis l'adoption du projet de rapport

2.1. Réforme constitutionnelle

6. A la suite d'un appel lancé par 252 parlementaires appartenant à la coalition au pouvoir, la Cour constitutionnelle d'Ukraine, estimant que les procédures suivies pour l'adoption des amendements constitutionnels de 2004 avaient violé la Constitution, a, le 1er octobre 2010, déclaré ces amendements anticonstitutionnels et demandé au Parlement de ramener la législation actuelle en conformité avec la Constitution précédente de 1996. Au moment de la rédaction du présent addendum, quelques heures après la décision de la Cour constitutionnelle, il est impossible d'évaluer toutes les implications juridiques de cette décision qui a considérablement renforcé les pouvoirs du Président Yanukovich. Alors que cette décision lèvera probablement certaines des contraintes constitutionnelles entourant les réformes mentionnées dans le rapport, d'autres demeurent et de nouvelles contraintes risquent de se faire jour. Nous examinerons l'impact du nouvel environnement constitutionnel dans notre prochain rapport. Toutefois, il importe, à l'heure actuelle, de souligner que cette décision ne doit pas servir de prétexte pour éviter d'engager la réforme constitutionnelle souhaitée notamment par l'Assemblée. Elle doit, au contraire, servir à engager un processus de réforme constitutionnelle approprié au sein de la Verkhovna Rada en vue d'amener la Constitution de l'Ukraine en parfaite conformité avec les normes européennes.

7. Récemment, fait extrêmement rare, quatre juges de la Cour constitutionnelle ont démissionné simultanément, et ont été remplacés par des juges d'une manière générale considérés comme bien disposés à l'égard de M. Yanukovich. Un des juges démissionnaires a indiqué qu'il avait été soumis à des pressions pour ce faire. Le fait que les quatre juges nouvellement nommés auraient fait pencher la décision en faveur de M. Yanukovich ne fait qu'accroître la contradiction entre cette décision et les allégations selon lesquelles les autorités actuelles s'efforcent à tout prix de monopoliser le pouvoir dans le pays.

8. Au cours de la visite, le Président ainsi que les autres membres du gouvernement se sont déclarés d'accord avec notre observation selon laquelle il convient d'opérer des changements constitutionnels en vue de garantir que certaines des réformes annoncées seront entièrement conformes aux normes européennes. C'est pourquoi nous nous félicitons de ce que le Président ait annoncé que, sans considération de la décision de la Cour constitutionnelle, il engagerait plusieurs réformes constitutionnelles en vue de remédier à certaines des préoccupations que nous avons mentionnées dans le rapport.

2.2. Réforme du système judiciaire

9. S'agissant de la réforme du judiciaire, toutes les parties ont reconnu qu'elle était essentielle et qu'il convenait de se féliciter de nombreux aspects de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges adoptée récemment. Comme mentionné ci-dessus, les autorités affirment que, en raison de la nécessité de mettre rapidement en œuvre ces réformes, la loi sur le système judiciaire et le statut des juges a été adoptée et est entrée en vigueur sans attendre l'avis définitif de la Commission de Venise. Elles ont toutefois souligné que les avis que la Commission de Venise avait émis sur les versions précédentes du projet de loi avaient été dûment pris en compte lors de l'adoption de la loi actuelle. De plus, les autorités ont exprimé leur volonté d'amender une nouvelle fois cette loi si la Commission de Venise le jugeait nécessaire.

10. L'opposition et plusieurs autres interlocuteurs ont exprimé leur préoccupation face aux pouvoirs élargis du Conseil supérieur de la justice. Ils ont plus particulièrement souligné ce fait puisque, en vertu des dispositions constitutionnelles actuelles, ce conseil ne constitue pas un véritable organe de l'autonomie judiciaire dans lequel des juges – élus par leurs pairs – sont majoritaires. Cette préoccupation relative au fonctionnement du Conseil supérieur de la justice est confirmée dans les observations préliminaires que la Commission de Venise a formulées à propos de la «loi portant modification de certains actes législatifs relatifs à la prévention des abus du droit de recours» qui reconnaissent qu'il existe un risque manifeste de nominations au Conseil supérieur de la justice motivées politiquement, ce qui pourrait même conduire à la domination de membres du Conseil supérieur de la justice guidée par des considérations politiques¹. La Commission de Venise espère adopter son avis sur cette loi au cours de sa prochaine session, mais nous aimerions souligner que, conformément aux observations préliminaires, la loi inspire d'importantes réserves. Comme nous l'avons déjà indiqué dans le projet de résolution, ces préoccupations doivent être levées. Comme l'a suggéré la commission, nous avons rédigé un amendement en vue de souligner la nécessité de veiller à ce que la formation des juges soit conforme aux recommandations de la Commission de Venise.

2.3. Liberté des médias

11. Les développements intervenus pour ce qui concerne la liberté des médias soulèvent de graves préoccupations. On observe un accroissement du nombre de plaintes, certaines étayées par des rapports crédibles, à propos de pressions exercées sur des journalistes ou d'ingérences des organes de l'Etat, notamment des autorités de police, dans le travail des journalistes et des organisations de médias. Une commission spéciale mise en place par la Verkhovna Rada en vue d'enquêter sur les violations de la liberté des médias – qui est composée de membres de l'opposition et de la coalition au pouvoir – a conclu à l'unanimité que, dans un certain nombre de cas, avaient été commis des actes de censure ou d'ingérence. Cette dégradation de la situation de la liberté des médias est une grave source de préoccupation à laquelle il convient de remédier immédiatement, notamment compte tenu des prochaines élections locales qui doivent se tenir le 31 octobre 2010.

12. Un cas ayant suscité une controverse politique est la récente abrogation, par la cour d'appel, d'une décision par laquelle le Conseil national chargé de l'attribution des fréquences de radiodiffusion avait attribué un certain nombre de fréquences supplémentaires à deux chaînes, TVi et 5 Kanal. De nombreux experts en matière de médias nous ont informés que des violations procédurales avaient de fait été commises au cours du processus d'attribution de ces fréquences par le Conseil. Il convient de noter que la Cour n'annule pas les licences générales de radiodiffusion accordées à ces chaînes et qu'elle ne leur interdit pas non plus de diffuser, comme il a été rapporté de manière erronée dans certains médias. Toutefois, les mêmes experts notent également que, dans la plupart de ses décisions antérieures, l'autorité de radiodiffusion semble avoir violé les dispositions procédurales. Toutefois, cela n'a, par le passé, jamais conduit au retrait de fréquences de diffusion. C'est pourquoi sauf à réexaminer toutes les autres décisions dudit Conseil, on peut dire que, dans le cas de TVi et de 5 Kanal, a été appliquée une justice sélective. Cette possibilité est suggérée par le fait que, lors de la réunion au cours de laquelle les fréquences ont été accordées à TVi et 5 Kanal, les mêmes violations de procédure auraient été commises à propos de vingt autres décisions relatives à l'attribution de fréquences. Or, aucune autre décision n'a été annulée. Ce cas est l'un des plus controversés en raison de l'implication du chef des Services de sécurité de l'Ukraine, comme nous l'avons souligné dans notre rapport.

2.4. Rôle des services de sécurité

13. Le rôle des Services de sécurité de l'Ukraine et leur apparente implication dans l'environnement politique national sont devenus de plus en plus problématiques et constituent un grave sujet de préoccupation. Nous avons reçu de nombreux rapports, souvent étayés et crédibles, faisant état de pressions

1. . CDL(2010)086.

exercées par les Services de sécurité de l'Ukraine sur des journalistes, des hommes politiques et des militants de la société civile, ou bien sur des personnes et des entreprises qui leur sont proches. Cela est inacceptable dans une société démocratique: la loi sur les services de sécurité et notamment les dispositions qui leur donnent le pouvoir de conduire des enquêtes criminelles normales devraient être dûment révisées en vue de les rendre totalement conformes aux normes européennes. Cette activité alléguée de la part des Services de sécurité de l'Ukraine est d'autant plus douteuse à la lumière du potentiel conflit d'intérêts dans lequel est impliqué leur directeur, M. Khoroshkovsky, qui est également à la fois membre du Conseil supérieur de la justice et un homme d'affaires influent en Ukraine, dont les sociétés financières ont un impact considérable sur la sphère publique.

2.5. Elections locales

14. Des élections locales auront lieu en Ukraine le 31 octobre 2010. La tenue d'élections démocratiques conduites, d'une manière générale, conformément aux normes internationales, constitue l'une des réalisations majeures de l'Ukraine depuis 2004. C'est pourquoi nous sommes préoccupés par l'apparition, ces dernières semaines, d'allégations selon lesquelles les prochaines élections seront entachées d'irrégularité. Il se peut que ces allégations relèvent en partie d'une stratégie politique, mais elles indiquent également un manque de confiance dans l'équité de l'administration électorale en raison de lacunes dans le cadre juridique ainsi que de la longue tradition qui veut que les forces politiques manipulent le cadre juridique électoral en vue de faire gagner leurs partis à court terme.

15. La loi et l'administration électorales ont pour objectif premier d'inspirer la confiance dans le processus, et ce chez toutes les parties prenantes, partis politiques ou électeurs. À en juger par les statistiques de la Commission électorale centrale, il semblerait exister un déséquilibre considérable entre les membres représentant la coalition au pouvoir (5 906) et ceux représentant les partis d'opposition (3 088) au sein des commissions électorales territoriales. Étant donné que les commissions électorales territoriales nomment la Commission électorale de circonscription, ce déséquilibre risque d'être répété à l'échelon des bureaux de vote. Il est encore plus manifeste lorsqu'il s'agit de la répartition des postes de dirigeants (présidents, vice-présidents et secrétaires de commission). Le parti au pouvoir s'est vu attribuer 1 028 de ces postes contre 476 seulement pour les partis d'opposition. De plus, pour un certain nombre d'importantes décisions des commissions électorales, le quorum a été réduit à trois personnes, ce qui rend d'autant plus importante une répartition équilibrée des fonctions dirigeantes.

16. Nous avons reçu plusieurs rapports indiquant que, dans un certain nombre de régions, des branches factices du parti de la patrie de Mme Timochenko sont mises en place et frauduleusement enregistrées. Il semblerait que les autorités se mettent du côté de ces fausses branches du parti lorsque le quartier général du parti conteste leur légitimité. Cela permettrait, en effet, une reprise hostile de la structure du parti de la patrie, sinon avec la complicité des autorités, du moins avec leur pleine connaissance. Si on ne remédie pas rapidement à cette situation, cela risque d'affecter le caractère démocratique des prochaines élections locales.

17. Des responsables gouvernementaux de haut niveau, et notamment le Président de l'Ukraine, ont souligné à plusieurs reprises que ce sont les autorités actuelles qui ont le plus à gagner d'élections véritablement démocratiques. Ils ont indiqué que c'est la raison pour laquelle ils ont pris différentes mesures en vue de garantir que ces élections seront organisées conformément aux normes internationales. À cet effet, les autorités ont invité un certain nombre d'organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH, à observer ces élections et ont souligné qu'elles se féliciteraient de la participation d'un grand nombre d'observateurs internationaux. Toutefois, en raison de l'envoi relativement tardif de ces invitations, un certain nombre des organisations invitées risque de ne pas avoir le temps de procéder aux préparatifs nécessaires en vue de l'observation des élections.

3. Amendements proposés au projet de résolution

Sur la base des points mentionnés ci-dessus, nous avons présenté, au projet de résolution original, un certain nombre d'amendements pour examen par la commission. Ces amendements sont accompagnés d'explications uniquement lorsque le texte ou les explications données ci-dessus n'en font pas apparaître l'objectif suffisamment clairement.

Amendement A

Au paragraphe 3, à la première phrase, insérer entre les mots «administration nouvellement établie» et «est compréhensible», les mots «lorsqu'elle l'a été conformément aux principes démocratiques».

Amendement B

Remplacer le paragraphe 7.1.5 par le texte suivant:

«invite instamment les autorités à adopter, dans la loi sur les partis politiques, des dispositions sur le financement des partis qui soient entièrement conformes aux normes européennes, notamment pour ce qui concerne la transparence du financement des partis et à envisager l'adoption de mesures supplémentaires qui permettraient de réduire la dépendance des partis politiques d'intérêts économiques et commerciaux».

Amendement C

Ajouter, entre les alinéas 7.3.2 et 7.3.3, un nouvel alinéa rédigé comme suit:

«demande aux autorités de mettre le système de formation des juges et les instituts de formation en conformité avec les normes européennes. A cette fin, comme l'a recommandé la Commission de Venise, la formation judiciaire doit être partie intégrante du système judiciaire et doit être contrôlée et supervisée par un organe indépendant de l'autonomie judiciaire».

Amendement D

A l'alinéa 7.3.6, remplacer les mots «l'avis de la Commission de Venise» par les mots «l'expertise du Conseil de l'Europe».

Amendement E

Après l'alinéa 7.4.2, ajouter un nouvel alinéa rédigé comme suit:

«invite la Verkhovna Rada à adopter la loi sur les conflits d'intérêts et l'éthique dans le service public; la loi sur la déclaration des biens des fonctionnaires; et la loi sur l'accès aux informations publiques, toutes trois pendantes devant le Parlement, après avoir obtenu un avis de la Commission de Venise sur ces projets».

Amendement F

Au paragraphe 7.5.2, remplacer les mots «la loi sur l'organisation et le déroulement d'événements pacifiques» par les mots «la loi sur les réunions pacifiques».

Amendement G

Ajouter, avant le paragraphe 8, un nouveau paragraphe rédigé comme suit:

«L'Assemblée exprime sa préoccupation face au nombre croissant de rapports crédibles relatifs à l'ingérence indue des Services de sécurité de l'Ukraine (SBU) dans les affaires politiques internes, y compris les pressions exercées sur les journalistes et les militants des partis et de la société civile et leurs familles. Elle considère de telles activités comme inacceptables dans une société démocratique et en appelle donc aux autorités pour qu'elles réforment les services de sécurité ainsi que leur rôle, conformément aux normes européennes.»

Amendement H

Ajouter, entre les paragraphes 8 et 9, un nouveau paragraphe rédigé comme suit:

«L'Assemblée prend note de la décision du 1er octobre 2010 par laquelle la Cour constitutionnelle de l'Ukraine déclare inconstitutionnelle la loi no 2222 portant modification de la Constitution de 2004. L'Assemblée estime que cette décision devrait à présent inciter la Verkhovna Rada à engager un processus global de réforme en vue d'amener la Constitution de l'Ukraine en pleine conformité avec les normes européennes.»

Amendement I

Remplacer le paragraphe 10 par le texte suivant:

«L'Assemblée exprime sa préoccupation face au nombre croissant d'allégations et de rapports crédibles selon lesquels les droits et libertés démocratiques tels que la liberté de réunion, la liberté d'expression et la liberté des médias font, ces derniers mois, l'objet de pressions. Elle estime que l'ingérence des organes de l'Etat, notamment les forces de l'ordre et les services de sécurité, dans le travail des journalistes et des organisations de médias est incompatible avec une société démocratique. L'Assemblée en appelle aux autorités pour qu'elles enquêtent pleinement sur tous les rapports relatifs à la violation des droits et libertés et qu'elles remédient à toutes les violations qui auront été découvertes. Par ailleurs, elle en appelle aux autorités pour qu'elles veillent à ce que les procédures juridiques ne débouchent pas sur l'annulation sélective de fréquences radio et qu'elles réexaminent toute décision ou toute nomination qui risque d'entraîner un conflit d'intérêts, notamment dans le domaine de l'application de la loi et du judiciaire.»

Amendement J

Insérer, entre les paragraphes 11 et 12, un nouveau paragraphe rédigé comme suit:

«L'Assemblée s'inquiète de ce que les allégations d'une possible fraude électorale pourraient indiquer un manque de confiance des parties prenantes aux élections dans l'équité de la conduite et de l'administration des prochaines élections. Estimant que la confiance dans l'administration des élections est essentielle pour en garantir le caractère démocratique, elle invite instamment les autorités à veiller à ce que l'administration électorale soit, à tous les échelons, y compris à celui des postes à responsabilité, composée de manière équitable. Elle recommande aux autorités d'envisager l'adoption de mesures supplémentaires en vue d'inciter les candidats et les électeurs à avoir confiance dans le processus électoral.»