

Strasbourg, le 22 octobre 2004

CDL-AD(2004)030

avis n° 305/2004

or. ang.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
RELATIF À LA PROCÉDURE D'AMENDEMENT
DE LA CONSTITUTION DE L'UKRAINE

Adopté par la Commission
lors de sa 60^e Session plénière
(Venise, 8 et 9 octobre 2004)

sur la base des observations de

M^{me} Finola FLANAGAN (Membre, Irlande)
M^{me} Herdís THORGEIRSDOTTIR (Membre suppléant, Islande)
M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande)

I. Introduction

1. *Lors de sa dernière réunion, le 22 juin 2004, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a tenu un échange de vues sur la situation politique en Ukraine. À cette occasion, elle s'est dite profondément préoccupée par le climat préélectoral actuel, et a notamment estimé « que la réforme constitutionnelle en cours, qui est en principe nécessaire, devrait être reportée jusqu'à l'élection présidentielle et être ensuite menée de manière démocratique et transparente ».¹ L'Assemblée parlementaire a elle-même vivement critiqué le projet d'adoption des amendements constitutionnels à la veille de l'élection présidentielle dans sa Résolution 1364 (2004) relative à la crise politique en Ukraine.*
2. *Dans ce contexte, par lettre en date du 28 juin 2004, la commission de suivi a demandé à la Commission de Venise de délivrer un avis sur la question de savoir si la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine est conforme aux normes européennes.*
3. *M^{me} Finola Flanagan, M^{me} Herdis Thorgeirsdottir et M. Kaarlo Tuori ont été nommés rapporteurs sur cette question.*
4. *Le présent avis, qui a été élaboré sur la base de leurs observations, a été adopté par la Commission à sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004).*

II. Contexte

5. La Constitution actuellement en vigueur en Ukraine a été adoptée le 28 juin 1996. Le 6 mars 2003, le Président ukrainien, M. L. Kouchma, a soumis le projet de Loi portant amendement à la Constitution de l'Ukraine² (ci-après dénommé « le projet de loi ») au parlement (Verkhovna Rada) et a lancé un débat national sur la réforme constitutionnelle du pays. Ce projet de loi a par la suite été retiré par le Président.
6. Trois autres projets ont été soumis à la Verkhovna Rada : le premier avait été rédigé par le député A. Matviyenko et al. (n°3027-1 du 1^{er} juillet 2003), le deuxième par le député S.B. Havrish et al. (n°4105 du 4 septembre 2003) et le troisième par le député S.B. Havrish et al. (n°4180 du 19 septembre 2003). Les projets de loi n°4105 et 4180 étaient identiques, à l'exception de leurs dispositions finales. Ils ne différaient que sur leur date d'entrée en vigueur et de mise en œuvre. Le projet de loi n°3207-1 se distingue par certaines de ses propositions mais un grand nombre de ses dispositions importantes emportent les mêmes effets que les dispositions des projets n°4105 et 4180.
7. Conformément à la Constitution³, les trois projets de loi ont également été soumis à la Cour constitutionnelle ukrainienne pour avis. La Cour constitutionnelle a rendu ses décisions en octobre et novembre 2003. Elle a estimé que deux des dispositions du projet de loi n°3027-1 étaient contraires à l'article 157. Les projets de loi n°4105 et 4180 ont été déclarés constitutionnels – bien que la Cour ait émis des réserves sur certaines de leurs dispositions – et pouvaient donc être soumis au parlement en vue d'un examen plus approfondi.

¹ Déclaration de la commission de suivi du 22 juin 2004.

² Projet de loi n°3027.

³ L'article 159 dispose qu'un projet de loi d'amendement est examiné par la Verkhovna Rada sur la base d'un avis de la Cour constitutionnelle ukrainienne déclarant que le projet est conforme aux exigences des articles 157 et 158 de la Constitution.

8. La Commission de Venise a formulé des observations détaillées sur chacun de ces projets de loi dans un avis (CDL-AD (2003) 019) daté du 8 décembre 2003. Cet avis, qui a salué les efforts déployés en vue de réformer le système de gouvernement ukrainien pour le rapprocher des normes démocratiques européennes, ne s'en est pas moins montré critique à l'égard de nombreux aspects de chacun de ces projets.

III. Principales étapes du processus de réforme constitutionnelle

9. Les principales étapes de l'avancement des trois projets de loi sont présentées de manière relativement détaillée dans les paragraphes qui suivent. À cet égard, la Commission tient à souligner que le texte des versions modifiées des projets de loi ne lui a pas été fourni et qu'elle n'a pu se fonder que sur un « tableau comparatif » décrivant succinctement les modifications envisagées.⁴

Le projet de loi n°4105

10. Le 24 décembre 2003, le projet de loi n°4105 a été soumis en première lecture au vote de la Verkhovna Rada. Bien que le vote ait eu lieu à main levée et ait été certifié personnellement par la signature des députés⁵, le projet de loi a obtenu la majorité nécessaire et a été adopté. Suite aux critiques exprimées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi que par d'autres organisations internationales, la Verkhovna Rada, lors de sa session extraordinaire du 3 février 2004, a modifié le projet de loi n°4105 afin de prendre en compte un certain nombre de recommandations émises par la Commission de Venise. Elle a notamment supprimé la clause du projet de loi selon laquelle le Président ukrainien serait élu par le parlement et non plus par le peuple, comme le prévoit à l'heure actuelle la Constitution de 1996, de même que l'amendement en vertu duquel les juges seraient élus pour un mandat de dix ans renouvelable.

11. Ainsi modifié, le projet de loi a de nouveau été soumis à la Cour constitutionnelle pour avis. Dans sa décision du 18 mars 2004, la Cour a considéré que le projet, dans sa version modifiée du 3 février 2004, n'était pas incompatible avec la Constitution ukrainienne.

12. Le 8 avril 2004, en dépit des modifications apportées au texte, le projet de loi n°4105 a été rejeté en deuxième lecture, n'ayant obtenu que 294 voix, alors que la majorité des deux tiers (300 voix au moins) était nécessaire pour qu'il soit adopté. A la mi-mai, le Président Koutchma et le président de la Verkhovna Rada, V. Lytvyn, ont annoncé l'annulation du projet n°4105.

Le projet de loi n°3207-1

13. Le 23 juin 2004, le projet de loi n°3207-1 n'a pas fait l'objet de l'approbation nécessaire.

Le projet de loi n°4180

14. Le 23 juin 2004, la Verkhovna Rada a également procédé à un vote sur le projet de loi n°4180 et l'a adopté en première lecture par 276 voix, la majorité requise n'étant que de 226 voix.

⁴ Source : page web de la Verkhovna Rada sur la résolution n°4180-III

http://195.230.149.70:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18452

⁵ Ambassade d'Ukraine, communiqué de presse n°2 : *Chronology of the process of the Constitutional reform in Ukraine as of 3 February 2004.*

15. Il convient de noter que les modifications apportées au texte du projet de loi qui a été adopté (identique, à l'origine, au projet de loi n°4105 dans sa première version) étaient similaires, mais non identiques, aux modifications apportées au projet de loi n°4105. Ces amendements concernaient, d'une part, l'élection du Président par la Verkhovna Rada et, d'autre part, l'élection des juges, renvoyant ainsi à la situation qui prévalait à l'origine en vertu de la Constitution de 1996 (cf. supra, paragraphe 10). Une nouvelle disposition a été ajoutée au projet de loi n°4180 en vue de relever de cinq ans l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour constitutionnelle, pour le faire passer à 70 ans. Aucune raison n'est avancée par le tableau comparatif pour justifier cet amendement. Si ces changements vont dans le sens des recommandations formulées par la Commission dans son avis précité (CDL-AD(2003)019), de nombreuses autres dispositions critiquées demeurent inchangées.

16. La Commission tient à préciser que la version soumise au vote à la session de juin n'était donc pas totalement identique à celle soumise à la Cour constitutionnelle en octobre 2003, ni à celle sur laquelle elle avait elle-même formulé des observations. C'est pourquoi un nouvel avis de la Cour constitutionnelle sur la conformité du projet de loi n°4180 *tel que modifié*, avec l'article 158, aurait été nécessaire *avant* de procéder au vote à la Verkhovna Rada, dans le respect de la procédure constitutionnelle.

17. En tout état de cause, ces votes ont conduit à ce qu'un seul projet reste soumis à l'examen de la Verkhovna Rada, à savoir le projet de loi n°4180 révisé, globalement identique au projet de loi n°4105, rejeté par un vote de la Verkhovna Rada il y a seulement quelques mois.

18. Si le deuxième vote sur le projet de loi n°4180 devait avoir lieu, il serait inscrit à l'ordre du jour de la session d'automne de la Verkhovna Rada.

IV. Procédure constitutionnelle d'amendement de la Constitution : analyse

19. Le chapitre XIII de la Constitution de 1996 traite exclusivement de la procédure d'amendement de la loi fondamentale et signale la grande importance constitutionnelle attachée à cette procédure. En particulier, l'article 159 de la Constitution fait obligation à la Cour constitutionnelle de délivrer un avis sur la question de savoir si les propositions d'amendement de la Constitution respectent les droits de l'homme déjà consacrés et l'indivisibilité territoriale ukrainienne, comme le prévoit l'article 157. En outre, la Cour constitutionnelle doit statuer sur le point de savoir si les modifications envisagées sont conformes aux conditions procédurales énoncées à l'article 158, qui dispose :

« Un projet de loi portant amendement à la Constitution ukrainienne qui a été soumis à l'examen de la Verkhovna Rada de l'Ukraine mais qui n'a pas été adopté peut lui être soumis de nouveau au plus tôt un an après la date d'adoption de la décision relative audit projet de loi ».
(Soulignement ajouté)

20. Par conséquent, il y a manifestement lieu de se demander s'il est conforme à la Constitution de soumettre de nouveau des projets d'amendement successifs et largement similaires dans l'année qui suit leur rejet par le parlement. L'article 159 de la Constitution prévoit expressément que cette question de la conformité aux dispositions de l'article 158 doit être examinée par la Cour constitutionnelle et que celle-ci doit rendre un avis sur ce point. Cette question, qui se serait posée quand le projet de loi n°4105 a été rejeté le 8 avril 2004, devrait donc être renvoyée à la Cour constitutionnelle pour avis.

21. À la différence de l'article 158, l'article 156 dispose qu'« *il n'est possible de soumettre une nouvelle fois un projet de loi portant amendement aux Chapitres I, II et XIII de la Constitution sur un seul et même point qu'à l'occasion de la session suivante de la Verkhovna Rada* » (soulignement ajouté). Aucun des trois projets de loi concernés ici ne propose de modifier ces chapitres. L'article 156 ne s'applique donc pas aux amendements que ces projets envisagent d'apporter à la Constitution.

22. On a fait valoir⁶ que, puisque les mots « sur un seul et même point » ne figurent pas dans l'article 158, il n'est pas interdit de soumettre des projets successifs – n'apportant pas de modification aux chapitres I, II et XIII – en vue de modifier les mêmes dispositions au cours de la même année ou de la même session. Dans ce sens, on pourrait également soutenir que le champ d'application de l'article 158, paragraphe 1, qui concerne tous les amendements à la Constitution, a délibérément été défini en des termes plus stricts que celui de l'article 156, paragraphe 2, qui ne concerne que les amendements aux chapitres I, III et XIII de la Constitution, et que cette différence entre les deux dispositions peut parfaitement se justifier. Ainsi, même des arguments sérieux peuvent être avancés en faveur d'une interprétation de l'article 158, paragraphe 1, conforme à son libellé, c'est-à-dire comme interdisant seulement de présenter une nouvelle fois un projet de loi identique à un texte déjà rejeté par la Verkhovna Rada. En conclusion, il semblerait donc que l'article 158, paragraphe 1, de la Constitution ne faisait pas obstacle à la reprise de la procédure d'amendement sur la base du projet de loi n°4180.

23. Cependant, il convient de remarquer que le projet de loi n°4180 coïncide largement avec le projet de loi n°4105, qui n'avait pas recueilli précédemment la majorité requise. C'est pourquoi l'on peut faire valoir que, bien que la présentation du projet de loi n°4180 à la Verkhovna Rada ait été formellement distincte de celle du projet de loi n°4105, les deux projets comportent tellement d'éléments communs que l'article 158, paragraphe 1, devrait s'appliquer. Cette interprétation peut être défendue même si l'on admet que le champ d'application de cette disposition est plus restreint que celui de l'article 156, paragraphe 2, et que l'expression « sur un seul et même point » ne peut, par le biais de l'interprétation, être étendue à l'article 158, paragraphe 1.

24. Les différences d'interprétation de l'article 158 semblent être bien connues et largement débattues. Le vice-président de la Cour constitutionnelle ukrainienne reconnaît également qu'il existe deux interprétations possibles de cet article – sans toutefois se prononcer en faveur de l'une ou de l'autre.⁷

25. La Cour constitutionnelle ukrainienne a pour fonction de garantir la primauté de la Constitution en tant que loi fondamentale de l'Ukraine. Les activités de la Cour constitutionnelle sont elles-mêmes régies par la Constitution. C'est le seul organe doté d'une compétence constitutionnelle en Ukraine et le seul organe à statuer sur la conformité des lois et autres instruments juridiques avec la Constitution. La Commission juge donc essentiel que la Cour constitutionnelle se prononce sur cette question comme l'exige l'article 158.

⁶ Note d'information sur la visite des co-rapporteurs en Ukraine (27 mai - 3 juin 2004) – AS/MON (2004) 22 juin 2004, paragraphes 28 et 29.

⁷ Ibid. paragraphe 29.

26. L'objectif général du Chapitre XIII de la Constitution relatif à l'amendement de cette dernière est de réglementer étroitement la procédure d'amendement, et plus précisément de limiter la fréquence à laquelle des amendements peuvent être déposés. Il serait contraire à l'esprit dudit chapitre et à l'intention générale qui y est clairement exprimée de permettre que les mêmes amendements soient présentés sans aucune restriction temporelle simplement en les incorporant dans différents projets d'amendement portant des numéros d'enregistrement différents. On permettrait alors, et c'est d'ailleurs ce qui s'est produit, que les mêmes amendements ou des amendements similaires soient déposés de manière répétée. Et l'on pourrait poursuivre ainsi jusqu'à ce que telle ou telle version finisse par être adoptée par le parlement.

27. Il y a un intérêt évident à exiger qu'un délai raisonnable se soit écoulé avant de pouvoir déposer de nouveau les mêmes amendements ou des amendements similaires : on dispose ainsi du temps nécessaire au débat tant public que parlementaire, et à l'étude du projet d'amendement et de cette période de réflexion est loin d'être inutile, en particulier dans des situations de troubles politiques comme celles où se trouve l'Ukraine actuellement. Par ailleurs, la Constitution en vigueur bénéficie ainsi d'une certaine stabilité pour fonctionner, et on limite les immixtions politiques constantes dans la loi fondamentale (qui régit la répartition des pouvoirs et sur laquelle le peuple s'est prononcé au suffrage universel) et les manipulations de celle-ci.

V. Conclusion

28. Dans son avis précité du 13 décembre 2003 (CDL-AD(2003)029), la Commission de Venise a insisté sur la nécessité de garantir la légitimité de toute réforme constitutionnelle en Ukraine. Elle fait observer la façon confuse et hâtive dont toute une série d'amendements constitutionnels a été proposée, introduite, modifiée et soumise au vote, chaque projet ayant subi de nouvelles modifications au cours du processus. Elle tient à souligner que des amendements constitutionnels ne devraient être introductifs qu'après un débat public approfondi, transparent et libre, dans un climat favorable à un tel débat. Les amendements devraient, en principe, s'appuyer sur un large consensus parmi les forces politiques et au sein de la société civile.

29. Les trois projets de loi portant amendement à la Constitution de 1996, et notamment les projets n°4105 et 4108, se chevauchent toujours en grande partie. Tous trois concernent la redistribution des pouvoirs du Président, de la Verkhovna Rada et du Cabinet. Or, le 31 octobre 2004, des élections présidentielles doivent avoir lieu en Ukraine. La Commission de Venise a déjà insisté dans son avis (CDL-AD(2003)019) sur le fait que les réformes constitutionnelles et leur entrée en vigueur ne devraient pas être assujetties à des calculs politiques à court terme.

30. La Commission tient à rappeler que la Constitution de l'Ukraine adoptée le 28 juin 1996 est toujours en vigueur, et que ses dispositions n'ont pas été modifiées à ce jour. Elle demeure le principal instrument juridique régissant la répartition des pouvoirs en Ukraine et ses dispositions doivent être strictement respectées sur tous les points qu'elles abordent, et plus spécialement ceux qui ont trait aux projets d'amendement et à leur adoption. Ce n'est que de cette manière que la démocratie et la prééminence du droit seront pleinement respectées. Dans la mesure où une interprétation officielle des dispositions de la Constitution relatives à l'amendement de celle-ci semble nécessaire, la Cour constitutionnelle ukrainienne devrait être consultée et se prononcer sur cette question.