



Strasbourg, le 5 juin 2007

Avis n°443 / 2007

CDL-AD(2007)019
Or.angl.

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

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
RELATIF A L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE
EN UKRAINE**

**adopté par la Commission de Venise
à sa 71^e session plénière
(Venise, 1^{er}-2 juin 2007)**

Sur la base des observations de

**M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)
M. Angel SANCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)**

I. Introduction

1. Par lettre du 17 janvier 2007, M. Viktor Baloha a demandé, au nom du Président de l'Ukraine, une expertise de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine (CDL 2007)006). Ce texte a été adopté en première lecture par la Verkhovna Rada le 12 janvier 2007.

2. MM. Sergio Bartole et Peter Paczolay ont été désignés rapporteurs et ont soumis des observations (CDL(2007)029 et 028 respectivement). A sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), la commission a examiné le projet de loi et autorisé les rapporteurs à finaliser le texte de l'avis préliminaire (CDL-AD(2007)015) sur la base des discussions et en coopération avec M. Angel Sanchez Navarro. Compte tenu de l'importance et de la complexité de la question, dues notamment au fait que le statut et la position de l'opposition ne sont pas uniquement déterminés par le projet de loi mais aussi par plusieurs autres dispositions législatives et par un certain nombre de pratiques et d'accords non écrits, la Commission a décidé de poursuivre sa réflexion en vue d'élaborer un avis plus complet.

3. Dans ce contexte, la Commission a décidé d'examiner plus en détail le rapport entre le projet de loi et les autres dispositions législatives importantes qui régissent le statut et les compétences des membres de la Verkhovna Rada. Elle a été aidée dans cette tâche technique par une experte juridique indépendante ukrainienne, M^{me} Nataliya I. Petrova, qui a soumis une expertise contenant des informations sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire et à d'autres textes (CDL(2007)056).

4. M. Angel Sanchez Navarro a été désigné rapporteur avec MM. Sergio Bartole et Peter Paczolay qui ont accepté de continuer d'intervenir en cette même qualité. Sur la base de nouvelles réflexions et d'informations supplémentaires provenant de diverses sources, dont l'expertise indépendante susmentionnée, le présent avis a été adopté par la commission à sa 71^e session plénière (Venise, 1^{er}-2 juin).

II. Institutionnalisation de la notion d'« opposition parlementaire » : implications juridiques et politiques

A. Création de nouvelles catégories par des règles rigides

5. Ni l'expression « opposition parlementaire », ni la notion d'« opposition » ne sont actuellement inscrites dans la Constitution ou la législation ukrainiennes. C'est pourquoi la portée des droits et des immunités des députés, qui est définie par la Constitution, la loi sur le statut des députés ukrainiens et le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, ne dépend pas de l'appartenance des députés à tel ou tel groupe parlementaire.

6. De par son caractère particulier de loi générale et sa nature bipolaire résultant des définitions données à l'article 1^{er}, le projet de loi prend comme point de départ une division très nette entre la coalition au pouvoir et l'opposition. L'approbation d'un statut spécial pour l'opposition et son inscription dans une loi spéciale peuvent se concevoir si le but est de renforcer la position politique et institutionnelle du principal parti de l'opposition qui demain, peut devenir majoritaire. Il peut en être ainsi dans les systèmes où le parti majoritaire gouverne et où l'opposition est représentée par le principal parti minoritaire au parlement, qui est prêt à succéder au gouvernement en place une fois que celui-ci a démissionné (modèle de Westminster). Les deux principaux partis politiques se succèdent généralement au pouvoir et dans l'opposition dans un système majoritaire qui est souvent bipolaire.

7. Le Parlement ukrainien s'est caractérisé jusqu'à présent par une pluralité de partis politiques, de blocs et de groupes parlementaires et de députés indépendants. La vie politique et institutionnelle évolue régulièrement, de même que les majorités numériques à la Verkhovna Rada, car les députés changent de partis. Dans ces conditions, la Commission de Venise estime qu'il peut être très difficile, et dans certains cas délicat d'un point de vue de l'interdiction de la discrimination, d'introduire des règles rigides, en particulier lorsque ces dernières tendent à accorder des compétences particulières à certains acteurs politiques au détriment d'autres qui sont tout autant en droit d'intervenir en qualité de représentants des citoyens.

8. Comme la commission l'a déjà signalé dans son avis préliminaire,¹ la rigidité de la procédure choisie pour former et dissoudre l'opposition parlementaire, qui se traduirait par la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'un groupe majoritaire, suscite des préoccupations car elle peut avoir un effet négatif sur la liberté et l'autonomie du mandat des députés.

B. Atteintes possibles aux droits existants

9. Tout en reconnaissant l'intérêt de renforcer la position des députés et des groupes qui ne font pas partie de la majorité au pouvoir, la Commission met de nouveau en garde contre le risque de porter atteinte aux droits existants des députés et des groupes indépendants qui n'adhéreront ni à la majorité, ni à l'opposition.² Ces droits sont actuellement garantis par plusieurs textes législatifs, comme la loi sur le statut des députés ukrainiens, le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine et la loi sur les commissions de la Verkhovna Rada d'Ukraine. Compte tenu des éléments nouveaux qui figurent dans le projet de loi, certains de ces droits semblent plus particulièrement menacés.

10. Ainsi, l'article 11 § 1 du projet de loi reconnaît à l'opposition le droit d'occuper un certain nombre de postes, comme la présidence de plusieurs commissions parlementaires.³ C'est seulement lorsque l'opposition ne parvient pas à exercer ce droit que la procédure générale de nomination est suivie (article 11 § 5). Dans le système actuel cependant, les candidats à la présidence de commissions parlementaires sont nommés par les groupes parlementaires, qu'ils fassent ou non partie de la majorité ou de l'opposition, dans la mesure où la législation ne prévoit pas de distinction de ce type. L'article 11 du projet de loi risque en conséquence de donner lieu à des atteintes à l'exercice du droit des groupes qui n'appartiennent pas à l'opposition de participer à la formation et à la composition de ces commissions importantes.

11. Le même problème se pose avec l'article 11 § 7 du projet de loi qui prévoit que la Verkhovna Rada relève de ses fonctions tout député exerçant son mandat, conformément aux dispositions du premier paragraphe de cet article (c'est-à-dire le président d'une commission donnée), sur proposition de l'opposition parlementaire. La législation en vigueur prévoit cependant une procédure différente pour destituer le président d'une commission : conformément à l'article 7 § 4 de la loi de l'Ukraine sur les commissions de la Verkhovna Rada d'Ukraine, le président d'une commission peut choisir de démissionner ou être démis de ses

¹ Voir le document CDL-AD(2007)015, §§ 8-12.

² Voir le document CDL-AD(2007)015, § 26.

³ Il s'agit des commissions chargées des questions suivantes : la liberté de parole et d'information ; les activités relatives à l'application de la loi ; les droits de l'homme, les minorités nationales et les relations interethniques ; le budget ; le règlement intérieur ; le fonctionnement du système judiciaire ; le contrôle de la protection des droits des industriels, entrepreneurs et investisseurs ; le contrôle de l'adhésion aux normes sociales et la garantie d'un niveau de vie approprié ; les activités des monopoles d'Etat ; la sécurité énergétique ; la politique agricole et les questions foncières ; les soins de santé, la science et l'éducation.

fonctions pour manque d'aptitudes professionnelles ou pour d'autres motifs l'empêchant de s'acquitter de ses fonctions sur proposition du président de la Verkhovna Rada ou de la commission concernée. La décision de proposer de révoquer le président d'une commission est prise par cette dernière en réunion. En application de l'article 7 § 11 du projet de loi, le droit de prendre l'initiative d'une révocation n'appartient donc plus à la commission concernée ni au président de la Verkhovna Rada, mais à l'opposition, ce qui va au-delà d'une simple modification d'ordre technique et risque d'avoir des conséquences politiques importantes.

12. On ne sait pas si le droit d'intervenir en session plénière au nom de l'opposition prévu aux articles 15 et 16 du projet de loi suppose une réduction/limitation (de la durée) du droit de parole des députés ou des groupes indépendants qui ne rejoindront ni les rangs de la majorité, ni ceux de l'opposition. En fait, l'effet de ces dispositions sur les articles correspondants du règlement intérieur⁴ n'est pas précisé dans le projet de loi. Dans le même ordre d'idée, la Commission n'est pas en mesure de trancher la question de savoir si les conditions et la procédure applicables à la constitution de groupes parlementaires, actuellement régie par les articles 57 et 58 du règlement intérieur, seront modifiées par l'entrée en vigueur du projet de loi. La principale question à ce sujet consiste à se demander si le droit de créer une coalition en dehors de l'affiliation bipolaire (majorité ou opposition) demeurera ou non. Cette liberté est essentielle et devrait être maintenue.

13. Compte tenu de ce qui précède, il semble que là où le projet de loi accorde certains droits nouveaux à l'opposition, apparaît le risque de limiter les droits existants des députés indépendants et des groupes qui ne rejoindront pas l'opposition. Ce point est un sujet de polémique, car les dispositions de l'article 5 § 3 du projet de loi, conformément auxquelles « l'activité de l'opposition n'est pas un motif pour accorder des privilèges ou imposer des restrictions à l'opposition parlementaire ou aux députés qui en font partie », ne seront pas suffisantes pour dégager une règle claire d'interprétation au cas où elles seraient en conflit avec d'autres normes.

III. Incorporation du projet de loi dans l'ordre juridique ukrainien

14. Au cas où les autorités ukrainiennes s'en tiendraient à l'idée de renforcer la position de l'opposition parlementaire par l'adoption d'une loi spécifique, il conviendrait d'être plus attentif à l'incorporation, en bonne et due forme, de cette loi dans l'ordre juridique ukrainien. Il est effectivement capital d'éviter la coexistence de normes insuffisamment coordonnées, voire incompatibles, dans ce domaine, faute de quoi apparaîtront inévitablement des insécurités juridiques et une certaine confusion dans l'exercice du pouvoir de l'Etat.

15. Compte tenu de cette exigence, la commission est d'avis que les dispositions du projet de loi relatives à son entrée en vigueur, qui figurent au titre VI « Dispositions finales et transitoires », ne sont pas suffisantes pour garantir l'incorporation sans heurts des règles relatives au statut de l'opposition dans l'ordre juridique ukrainien.

16. Si le point 1 du titre IV dispose que la loi relative à l'opposition parlementaire entre en vigueur le jour de sa publication, on ignore si les règles contradictoires inscrites dans d'autres textes législatifs seront automatiquement abrogées et/ou adaptées. En principe, il devrait être ainsi pour les dispositions applicables du code budgétaire, de la loi sur la Cour des comptes, de la loi sur le Haut Conseil de justice, de celle sur la Banque nationale et de celle sur le Conseil national de télé et radiodiffusion, car les changements correspondants ont été directement incorporés dans les dispositions finales et transitoires. Il faut se féliciter de cette solution qui permet à l'assemblée législative et au public de savoir exactement quelles modifications législatives seront apportées et à quelles lois.

⁴ Articles 32 à 34 du règlement intérieur.

17. En ce qui concerne le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, auquel il faudra apporter de nombreux changements, le projet de loi est beaucoup moins clair, car il indique simplement au point 4 du titre VI des Dispositions finales et transitoires que « la Verkhovna Rada d'Ukraine met son règlement intérieur en conformité avec cette loi dans les trente jours qui suivent la promulgation de cette dernière ». ⁵ En d'autres termes, une grande insécurité règnera tant que ces changements n'auront pas été adoptés. De plus, cette solution ne garantit aucunement que les amendements au règlement intérieur seront en fin de compte compatibles avec la loi sur l'opposition parlementaire, car ils devront être examinés et adoptés par la procédure législative ordinaire, avec le risque de nouveaux retards et de solutions de compromis pas nécessairement conformes à la loi sur l'opposition parlementaire.

18. Le projet de loi prévoit aussi, à l'article 19 § 10, la mise en place et la composition d'un nouvel organe exécutif, à savoir la commission d'Etat de l'Ukraine pour le contrôle financier. Le fonctionnement effectif de cet organe appellera cependant des amendements à la loi sur le Cabinet des ministres, mais le projet de loi n'aborde pas le sujet, ajoutant ainsi à l'insécurité juridique existante. Comme il ne traite pas des amendements devant être adoptés dans d'autres textes, le projet de loi risque, en conséquence, d'être inefficace.

19. Pour ce qui est du droit d'accès aux médias, (article 20 du projet de loi), la commission estime qu'il existe un risque de réglementation excessive en Ukraine, car un certain nombre de dispositions législatives traitent de manière trop détaillée de l'obligation faite aux médias de rendre compte des activités du parlement et de ses membres. Au lieu d'ajouter de nouvelles normes, il faudrait s'efforcer de rationaliser les réglementations existantes dans ce domaine, ce qui en fin de compte renforcerait la liberté des médias en Ukraine.

IV. Conclusions

20. Le projet de loi sur l'opposition parlementaire comprend plusieurs mesures positives destinées à renforcer le rôle et la position de l'opposition. Il comporte toutefois un risque réel d'atteinte aux droits existants de députés et de groupes indépendants qui ne se rallieront ni à la majorité, ni à l'opposition. Il est donc essentiel que les nouveaux droits créés au profit de l'opposition ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux de tous les groupes politiques et des députés de participer aux travaux parlementaires. Le caractère bipolaire (majorité ou opposition) introduit par le projet de loi par une série de règles rigides sur la formation et l'activité de l'opposition parlementaire devrait être atténué en vue de permettre à d'autres acteurs indépendants de continuer de jouer un rôle dans le contrôle politique et institutionnel du pouvoir. Il faudrait veiller à énoncer, dans le projet de loi proprement dit, les nombreuses conséquences pour d'autres textes législatifs en vue d'éviter les insécurités et les contradictions ultérieures. Idéalement, un nouveau statut de l'opposition devrait bénéficier d'un soutien des principales forces politiques d'Ukraine, de manière à ne pas être au seul intérêt de la majorité actuelle.

⁵ A ce sujet, le point 4 semble en contradiction avec le point 5 du titre VI sur les Dispositions finales et transitoires selon lequel « le Cabinet des ministres d'Ukraine soumet à la Verkhovna Rada dans les 30 jours qui suivent la promulgation de la loi des propositions visant à rendre le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine conforme à la Constitution et à cette loi, y compris un projet de loi sur le « règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine ».