



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 19 février 2002

Diffusion restreinte
CDL (2002) 11
Or. fr.

Avis n° 184/2001_ukr

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET D'AVIS
SUR LA RESOLUTION SUR LES PRINCIPES
DE LA POLITIQUE DE L'ETAT D'UKRAINE
DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME
ADOPTÉE LE 17 JUIN 1999
PAR LA VERKHOVNA RADA D'UKRAINE

sur la base des commentaires de

M. Gérard BATLINER (Liechtenstein, Membre)

Introduction

1. Dans le cadre de sa procédure de suivi du respect des obligations et engagements de l'Ukraine, l'Assemblée parlementaire a adressé, le 7 novembre 2001, une lettre à la Commission de Venise sollicitant son avis sur la question de savoir si la Résolution sur les principes de la politique juridique de l'État dans le domaine des droits de l'homme, adoptée le 17 juin 1999 par la Verkhovna Rada, pouvait être considérée comme une loi-cadre sur la politique juridique pour la protection des droits de l'homme, telle que mentionnée dans l'Avis n° 190 (1995) de l'Assemblée.

2. Suite à cette demande, la Commission a nommé Monsieur Batliner au titre de rapporteur. <A sa 50^e réunion plénière (Venise, 8-9 mars 2002) la Commission a adopté le présent avis sur la Déclaration d'intention sur les principes de la politique juridique de l'État adoptée le 17 juin 1999 par la Verkhovna Rada d'Ukraine.>

I Cadre juridique général lors de la fixation des obligations et des engagements de l'Ukraine

3. Lorsque l'Ukraine a adhéré en 1995 au Conseil de l'Europe, la Constitution en vigueur était celle adoptée par la République Socialiste Soviétique d'Ukraine en 1978. La Constitution avait fait l'objet de certains amendements, notamment dans le but d'assurer la transition de l'Ukraine du régime communiste à la liberté, la démocratie et État de droit. En outre, le Parlement (*Verkhovna Rada*) et le Président de l'Ukraine avaient conclu un accord constitutionnel visant à préciser les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir central et de l'autonomie locale en Ukraine, en attendant l'adoption d'une nouvelle Constitution. Cette situation peu ordinaire pouvait néanmoins être comprise dans une logique de transition. (Voir le Rapport de M. Masseret sur la demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe, Doc. 7370 de l'Assemblée parlementaire, §§ 19-28.)

4. S'agissant de la protection des droits de l'homme, le Parlement n'était pas parvenu à l'adoption d'une nouvelle déclaration des droits de l'homme depuis la Déclaration de souveraineté et d'indépendance de l'Ukraine. Par conséquent, le texte de la Constitution de 1978 réglementait cette matière. Cependant, le ministère de la Justice avait élaboré un projet de loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme. En juillet 1995, ce projet a été approuvé par le Conseil des ministres de l'Ukraine et renvoyé pour mise au point définitive. Le projet de loi-cadre devait être examiné par le Parlement au cours du deuxième semestre 1995. (Voir l'Addendum au rapport de M. Masseret sur la demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe : Éclaircissements fournis par les autorités ukrainiennes sur les points soulevés par le Conseil de l'Europe, Doc. 7370 Add., no. 6 (a), pp. 15-16.) Cependant, ce projet n'a jamais été adopté.

5. La Commission de Venise releva en 1995, dans son avis sur la situation constitutionnelle en Ukraine, suite à l'adoption de l'accord constitutionnel entre le Conseil suprême et le Président de l'Ukraine (doc. CDL (1995) 40; voir p. 7 et chapitre G), que suivant les principes du droit socialiste, les dispositions de la Constitution de 1978 en matière de droits de l'homme visaient essentiellement à imposer aux autorités de État l'obligation de créer les conditions matérielles propres à garantir que les citoyens puissent jouir de leurs droits et de leurs libertés. Les dispositions constitutionnelles mettaient, en effet, davantage

l'accent sur les garanties matérielles des droits et libertés que sur leur protection juridique et privilégiaient les droits sociaux et économiques par rapport aux droits civils et politiques des individus. Cette situation laissait à désirer, notamment dans la mesure où elle ne répondait pas à toutes les normes du Conseil de l'Europe. Quand bien même la signature et la ratification par l'Ukraine d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales pouvaient contribuer à remédier à certains de ces problèmes, la Commission a néanmoins conclu que :

Le texte de l'accord constitutionnel porte les marques d'une période de transition et constitue à bien des égards un progrès remarquable, mais les dispositions qui formeront le droit constitutionnel de l'Ukraine devront offrir des solutions reposant sur des principes plus stables et plus solides, et plus particulièrement :

– le chapitre des droits de l'homme devra être conforme aux normes internationales... .

II L'adoption d'une loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme comme un des engagements souscrits par l'Ukraine, lors de son adhésion au Conseil de l'Europe

6. Les nombreux engagements souscrits par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe figurent notamment aux §§ 11 et 12 de l'Avis n° 190 (1995) de l'Assemblée parlementaire. Parmi ces engagements, le paragraphe 11.v se lit comme suit :

v. la législation suivante, conforme aux normes du Conseil de l'Europe, sera mise en application dans un délai d'un an après l'adhésion :

– une nouvelle Constitution ;

– une loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme ; [...]

7. Il est à noter que s'agissant de ces deux engagements, les autorités ukrainiennes avaient déjà l'intention d'adopter les textes en question (voir Doc. 7370 Add., no. 1(b) et 6(a)) ; il s'agissait dès lors de mener à bien un processus prévu antérieurement. En revanche, l'Avis n° 190 (1995) de l'Assemblée parlementaire reste silencieux sur la relation entre cette nouvelle Constitution et la loi-cadre sur la politique juridique dans le domaine des droits de l'homme. Ceci étant, l'historique du processus législatif ukrainien en cours ou prévu en 1995 qui était à prendre en considération lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe semble fournir quelques éclaircissements.

8. Pour M. Masseret, Rapporteur de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire (Doc. 7370, § 31) :

Une loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine pour la protection des droits de l'homme en conformité avec les standards internationaux doit être soumise au Parlement avant la fin de 1995 [voir Addendum, no. 6 (a), pp. 15-16]. Par ailleurs, la nouvelle Constitution devrait contenir un titre relatif aux droits de l'homme préparé en conformité avec de tels standards.

9. Selon M. Németh, Rapporteur de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire (Doc. 7398, § 33) :

L'Accord et la nouvelle déclaration des droits qui le compléterait pourraient constituer les deux piliers d'une future constitution. L'engagement pris par les autorités d'adopter une loi-cadre sur la politique de l'Ukraine en matière de protection légale des droits de l'homme est un acte dont on ne peut que se féliciter vivement. Il est très important qu'on affiche son intention de signer et de ratifier d'ici à un an la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses principaux protocoles.

10. Ainsi l'adoption de la loi-cadre devait semble t-il précéder dans le temps l'adoption d'une nouvelle Constitution – telle, en tout état de cause, était l'intention des autorités ukrainiennes. La préoccupation essentielle de l'Assemblée était quant à elle également claire : à savoir faire adopter des textes permettant d'assurer en Ukraine un niveau de protection des droits de l'homme qui serait en conformité avec les standards internationaux.

III Le cadre juridique actuel

11. Le 28 juin 1996, le Parlement ukrainien a adopté la nouvelle Constitution d'Ukraine. Cette Constitution, qui a fait l'objet d'un avis de la Commission (doc. CDL-INF (97) 2), comprend un chapitre sur les droits, les libertés et les devoirs de l'homme et du citoyen. Aucune loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine pour la protection des droits de l'homme n'a été adoptée à ce jour. Toutefois, le Parlement a approuvé, par résolution en date du 17 juin 1999, les principes de la politique étatique de l'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme.

12. Selon les termes du dernier alinéa du préambule de la Constitution, la Constitution est la « loi fondamentale de l'Ukraine ». La suprématie de la Constitution découle de l'article 8, qui dispose à son deuxième alinéa que : « La Constitution de l'Ukraine a la valeur juridique supérieure. Les lois et les autres actes réglementaires et juridiques sont adoptés sur la base de la Constitution de l'Ukraine et doivent être conformes à cette dernière. »

13. Diverses dispositions constitutionnelles affirment l'importance des droits de l'homme (voir notamment l'article 3 et le préambule, al. 4). Le chapitre 2 de la Constitution est entièrement consacré aux droits, aux libertés et aux devoirs de l'homme et du citoyen. Quant au niveau normatif (en dehors du niveau constitutionnel) auquel ces droits sont régis, la Constitution dispose comme suit :

Article 91

La *Verkhovna Rada* d'Ukraine adopte des lois, des résolutions et d'autres actes à la majorité de sa composition constitutionnelle, sauf dans les cas prévus par cette Constitution.

Article 92

Sont déterminés exclusivement par les lois d'Ukraine :

1) les droits et les libertés de l'homme et du citoyen, les garanties de ces droits et libertés ; les principaux devoirs du citoyen ; [...]

14. La portée des résolutions ainsi que les modalités de leur adoption par le Parlement ne sont pas réglementées plus en détail dans la Constitution, qui ne fait aucune mention des résolutions du Parlement en dehors de celle citée ci-dessus.¹ En revanche, plusieurs dispositions constitutionnelles régissent la procédure à suivre en matière d'adoption de lois (voir notamment les articles 91-94). L'on peut raisonnablement conclure, eu égard à ces dispositions et à l'absence de dispositions constitutionnelles régissant le cas des résolutions, qu'une résolution a une valeur inférieure à celle des lois. Le Représentant permanent de l'Ukraine, dans sa lettre du 3 décembre adressée à la Commission de Venise, parle d'une « déclaration d'intention ».

15. L'on notera que dans la pratique, le Parlement se sert plus souvent de sa capacité d'adopter des résolutions que ne le laisserait supposer la Constitution.² Il n'en reste pas moins qu'en vertu des dispositions constitutionnelles, la réglementation en matière de droits de l'homme relève du domaine exclusif de la loi.

IV Respect formel par l'Ukraine de son engagement d'adopter une loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme

16. Sur le plan formel, une loi-cadre est d'ordinaire dotée au moins d'une valeur égale à celle d'une loi. Une simple résolution du Parlement – qui, comme nous venons de le voir dans le cas de l'Ukraine, n'a pas la qualité d'une loi – ne saurait donc remplacer une loi-cadre. A fortiori lorsqu'il s'agit d'un domaine tel que celui des droits de l'homme qui est réservé exclusivement à la loi.

17. Par ailleurs, la résolution en question consiste essentiellement en une déclaration des « principes de la politique de l'État » et des « principales lignes directrices des activités de l'État » dans le domaine des droits de l'homme et ne comporte aucune garantie procédurale sur la mise en œuvre de ces intentions dont les effets juridiques ne sont pas clairs. La dernière des dispositions finales prévoit simplement que : « Les dispositions des principes de la politique de l'État d'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme sont la base de l'activité législative dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » Le Représentant permanent de l'Ukraine parle d'une déclaration d'intention.

18. Eu égard à ces considérations, l'on pourrait difficilement affirmer que l'adoption par le Parlement d'Ukraine de la résolution n° 757-XIV du 17 juin 1999 correspond formellement au respect de son engagement à adopter une loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme.

¹ Dans la traduction anglaise de la Constitution, il est fait mention à l'article 87 d'une autre possibilité pour le Parlement d'adopter des « resolutions ». Il s'agit des motions de censure du Conseil des Ministres. Dans le texte original, cependant, il est question non de « постанови » comme à l'article 91 mais de « резолюцію ». Ce terme se traduirait mieux en anglais par « motions », comme cela est d'ailleurs le cas dans la traduction française.

² En effet, le jour de l'adoption de la résolution qui fait l'objet du présent avis le Parlement a adopté pas moins que cinq résolutions. (Informations disponibles sur le site de la Verkhovna Rada, <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/all/main1pr.htm>, le 6 février 2002.)

V De l'utilité ou non de maintenir cet engagement

19. Nous avons observé plus haut (§ 10) que l'adoption de la loi-cadre sur la politique juridique de l'Ukraine dans le domaine des droits de l'homme semblait destinée à intervenir avant l'adoption de la nouvelle Constitution. L'engagement, souscrit par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, d'adopter une telle loi-cadre doit sans doute être compris dans la perspective de l'époque. Sans aucun doute, l'Assemblée visait avant tout à s'assurer que le niveau de protection des droits de l'homme en Ukraine, comme dans les autres pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, serait conforme aux standards internationaux en la matière. S'il est regrettable qu'aucune loi-cadre sur les droits de l'homme ne fût en vigueur dans l'intervalle précédant l'adoption de la nouvelle Constitution en juin 1996, l'on peut s'interroger sur l'utilité d'en adopter une aujourd'hui, dans le cadre juridique actuel en Ukraine.

20. En effet, l'adoption de la Constitution de 1996 a introduit une nette amélioration de la protection des droits de l'homme au niveau constitutionnel. Le chapitre 2 sur les droits, les libertés et les devoirs de l'homme et du citoyen comprend un catalogue très complet de droits garantis et traduit une volonté de protéger l'ensemble des droits énumérés par la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que de s'assurer de leur mise en œuvre effective, comme l'a signalé la Commission dans son avis sur la Constitution de l'Ukraine (CDL-INF (97) 2). L'interdiction d'abolir ces droits par voie d'amendement constitutionnel ainsi que les articles précisant que les dispositions relatives aux droits de l'homme doivent être directement appliquées et protégées par le juge constituent également des éléments très positifs. L'introduction d'une disposition selon laquelle les droits et libertés constitutionnels des citoyens ukrainiens ne peuvent être restreints que dans les cas énumérés par la Constitution, reprend une recommandation faite par la Commission dans son avis sur l'avant-projet et vient combler un vide important dans le dispositif de garanties des droits de l'homme. En revanche, le manque d'une clause générale énonçant le principe de proportionnalité est à regretter.

21. Par ailleurs, si certains points faibles relevés dans l'avis de la Commission sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDL-INF (96) 6) ont été éliminés dans le texte final, d'autres subsistent encore. Le caractère non structuré du chapitre 2 demeure une source éventuelle de problèmes eu égard à la teneur différente des dispositions qui y figurent. Différents types et modalités de protection devraient normalement être prévus pour les divers types de droits concernés – notamment les libertés fondamentales d'une part et les droits sociaux, économiques et environnementaux d'autre part – et ce, afin d'éviter la dévalorisation des droits et libertés générateurs de véritables droits subjectifs, dont la protection doit apparaître clairement dans le texte de la Constitution.

22. Pour des commentaires plus détaillés à cet égard, voir les avis de la Commission sur la Constitution de l'Ukraine (CDL-INF (97) 2) et sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDL-INF (96) 6).

23. L'on notera enfin, qu'aux termes de l'article 9 de la Constitution : « Les traités internationaux en vigueur ayant le caractère obligatoire en vertu d'un accord donné par la Rada Suprême font partie de la législation nationale ukrainienne. » L'Ukraine est partie à plusieurs instruments internationaux de protection des droits de l'homme et notamment à la Convention européenne des Droits de l'Homme et à ses divers protocoles, y compris, depuis le 1^{er} mai 2000, à son Protocole n° 6 concernant l'abolition de la peine de mort. Elle a également signé et ratifié la Convention européenne pour la prévention de la torture et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle a signé, mais n'a pas encore ratifié, la Charte

européenne des langues régionales ou minoritaires ainsi que la Charte sociale européenne (révisée) ; dans le premier cas, l'Ukraine s'était engagée à signer et ratifier la Charte dans un délai d'un an à compter de la date de son adhésion au Conseil de l'Europe.³

24. Il n'entre pas dans le cadre du présent avis, qui concerne le respect par l'Ukraine de l'engagement spécifique d'adopter une loi-cadre sur la politique juridique pour la protection des droits de l'homme, d'examiner plus en détail la législation nationale ukrainienne en matière de droits de l'homme. Aussi, dans la perspective du présent avis, on peut relever que l'adoption par l'Ukraine de sa nouvelle Constitution ainsi que la ratification de diverses conventions du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, qui font désormais partie de la législation nationale, paraissent remplir suffisamment les fonctions qu'était destinée satisfaire la loi-cadre. Il semble désormais plus important de s'assurer que ces textes soient appliqués en Ukraine de manière conforme aux standards internationaux en vigueur.

VI Conclusions

25. La Commission note que :

- le Parlement ukrainien n'a pas formellement rempli son engagement d'adopter une loi-cadre sur la politique juridique pour la protection des droits de l'homme telle que mentionnée dans l'Avis n° 190 (1995) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;
- cependant, depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, l'Ukraine a adopté une nouvelle Constitution dont le chapitre 2 est entièrement consacré aux droits, aux libertés et aux devoirs de l'homme et du citoyen et qui prévoit que les dispositions relatives aux droits de l'homme doivent être directement appliquées et protégées par le juge ;
- l'Ukraine a également ratifié de nombreux instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme, qui font partie de la législation nationale selon les termes de la Constitution ;
- l'adoption d'une loi-cadre sur la politique juridique pour la protection des droits de l'homme ne semble plus pertinente eu égard aux standards figurant désormais dans la Constitution et la législation nationale.

³ Pour les informations concernant la signature et la ratification par l'Ukraine des instruments du Conseil de l'Europe, voir <http://conventions.coe.int>. Parmi les instruments clés des Nations Unies, l'Ukraine est partie notamment au Pacte international relatif aux droits civils et politiques; au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques; au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; au Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; et à la Convention relative aux droits de l'enfant. Dans tous les cas, l'Ukraine était partie à ces instruments avant son adhésion au Conseil de l'Europe. (Informations disponibles le 6 février 2002 sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme : http://www.unhcr.ch/french/html/intlinst_fr.htm.)

26. La Commission souligne en revanche qu'il est de la plus grande importance que ces textes soient appliqués en Ukraine de manière conforme aux standards internationaux.