



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 5 juillet 2005

Avis n° 339/2005

CDL-AD(2005)015

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS
SUR LA LOI RELATIVE AUX AMENDEMENTS
A LA CONSTITUTION D'UKRAINE
ADOPTÉE LE 8 DÉCEMBRE 2004**

**Adopté par la Commission
lors de sa 63^e session plénière
(Venise, 10-11 juin 2005)**

sur la base des observations de

**M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)
M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
Mme Finola FLANAGAN (membre, Irlande)**

Introduction

1. *Par lettre du 21 avril 2005, M. Roman Zvarych, ministre de la Justice de l'Ukraine, a demandé à la Commission de Venise d'expertiser la Loi relative aux amendements à la Constitution ukrainienne, adoptée le 8 décembre 2004 (CDL(2005)036).*
2. *MM. Kaarlo Tuori et Sergio Bartole et Mme Finola Flanagan, membres du Groupe de travail de la Commission de Venise sur la réforme constitutionnelle en Ukraine, ont examiné cette Loi.*
3. *Le présent avis, rédigé à partir de leurs observations, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 63^e session plénière (Venise, 10-11 juin 2005).*

I. Historique

4. En avril 2003, à la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a été associée au processus de réforme constitutionnelle en Ukraine. En décembre 2003, la Commission a adopté un avis sur trois projets de lois relatifs aux amendements à la Constitution d'Ukraine (CDL-AD(2003)019). Dans cet avis, tout en se réjouissant des efforts entrepris pour réformer le régime gouvernemental afin de rapprocher le système ukrainien des normes démocratiques européennes, la Commission critiquait néanmoins de nombreux éléments dans chacun des projets de loi, notamment le mandat des députés nationaux, le rôle du Président dans la nomination du gouvernement et l'indépendance du pouvoir judiciaire.
5. Le 22 juin 2004, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a tenu un échange de vues sur la situation politique en Ukraine. A cette occasion, elle s'est déclarée vivement préoccupée par le climat préélectoral, estimant en particulier « *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 ». Dans sa Résolution 1364 (2004) sur la crise politique en Ukraine, l'Assemblée parlementaire elle-même s'est vivement élevée contre l'adoption d'amendements à la Constitution à la veille des élections présidentielles.
6. Le 23 juin 2004, la Verkhovna Rada d'Ukraine a voté sur le troisième des projets de loi relatifs aux amendements à la Constitution antérieurement examinés par la Commission (projet de loi n° 4180) et l'a adopté en première lecture.
7. Des modifications portant notamment sur l'élection du Président et le mandat des juges avaient été apportées au projet de loi n° 4180 avant son adoption ; il avait ainsi été tenu compte de deux des recommandations formulées par la Commission dans son avis de décembre 2003. Pour autant, beaucoup d'autres dispositions qui avaient fait l'objet de critiques subsistaient dans le texte. De plus, un certain nombre de forces politiques en Ukraine et la plupart des organisations internationales ont contesté la légitimité de la procédure de vote sur plusieurs projets de textes d'amendement ainsi que de la procédure même d'adoption en première lecture du projet de loi n° 4180.
8. A la demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a adopté en octobre 2004 un avis sur la procédure de modification de la Constitution d'Ukraine (CDL-AD (2004) 030), dans lequel elle notait que plusieurs amendements avaient été proposés, modifiés et soumis au vote de manière précipitée et selon une procédure complexe, au

¹ *Déclaration de la commission de suivi, 22 juin 2004.*

cours de laquelle chaque proposition avait fait elle-même l'objet de nouveaux amendements. Dans cet avis, la Commission soulignait également que les réformes constitutionnelles et leur entrée en vigueur ne devaient pas être subordonnées à des calculs politiques à court terme.

9. A la suite de la crise politique survenue après les élections présidentielles, la Verkhovna Rada d'Ukraine a adopté le 8 décembre 2004 la Loi relative aux amendements à la Constitution, inspirée du projet de loi n° 4180. Bien que cette Loi, telle qu'adoptée, prenne en compte de nombreuses observations formulées par la Commission dans son précédent avis (CDL-AD (2003) 019), certaines de ses critiques conservent toute leur pertinence.

II. Analyse de la Loi relative aux amendements à la Constitution, adoptée le 8 décembre

A. Mandat des députés nationaux

10. La Commission prend note avec satisfaction de la suppression, à l'article 81.2(6) relatif au mandat des députés nationaux, de la disposition prévoyant qu'un député est démis de ses fonctions s'il est exclu du groupe parlementaire auquel il appartenait au moment de son élection.

11. En revanche, elle regrette que, en vertu de l'article 81.2(6) révisé, un député soit démis de ses fonctions s'il abandonne les rangs du groupe parlementaire sous l'étiquette duquel il a été élu ou s'il n'adhère pas à ce groupe. Dans ce cas, la destitution serait décidée par l'organe directeur suprême du parti politique ou de la coalition de partis politiques concerné (article 81.6).

12. La procédure envisagée dans la Constitution permet aux partis d'annuler les résultats d'un scrutin. Elle risque aussi d'affaiblir la Verkhovna Rada elle-même, en portant atteinte à la liberté et à l'indépendance des députés qui, dès lors, ne seraient plus en mesure d'agir selon leurs convictions tout en demeurant membres du parlement. Comme la Commission l'a souligné dans son précédent avis, le fait de lier le mandat d'un député national à l'adhésion à un groupe ou une coalition parlementaire est en outre incompatible avec les autres dispositions constitutionnelles, si l'on garde à l'esprit que les députés sont censés représenter le *peuple* et non les partis².

13. La Commission recommande donc vivement de supprimer les articles 81.2(6) et 81.6 de la Constitution. Par contre, la liberté et l'indépendance des députés devrait être expressément garanties.

B. Amendements portant sur les relations entre le Président, la Verkhovna Rada et le gouvernement

14. S'agissant des relations entre les principaux organes constitutionnels de l'Ukraine, la Loi relative aux amendements à la Constitution a apporté un certain nombre de changements positifs permettant de renforcer la dimension parlementaire du régime politique. Néanmoins, le texte contient des dispositions préoccupantes, dans la mesure où elles attribuent au Président des pouvoirs susceptibles d'être préjudiciables à l'indépendance et à l'efficacité du gouvernement.

² Le serment prêté par les députés, dont le texte figure à l'article 79 de la Constitution, ne laisse pas de doute sur ce point. Voir CDL-AD (2003) 019, par. 56 – 58.

Coalition de groupes parlementaires

15. Aux termes de l'article 83.6, « une coalition de groupes parlementaires et groupes de députés » constituant une majorité parlementaire doit être formée à la Verkhovna Rada d'Ukraine suivant « l'issue des élections et sur la base de la coordination et du rassemblement des positions politiques ». La coalition devrait être formée dans le mois suivant la séance d'ouverture de la Verkhovna Rada nouvellement élue ou la clôture des travaux de la coalition précédente. Une telle coalition désigne le candidat au poste de Premier ministre et propose des candidats au Cabinet (article 83.8).

16. Il y a lieu de se demander si une procédure aussi formalisée de formation d'une majorité parlementaire contribuerait à renforcer la stabilité politique du pays. Par ailleurs, cette procédure n'est guère compatible avec la liberté de choix et de décision garantie aux partis politiques par la Constitution, conformément aux normes européennes en la matière. D'une manière générale, les alliances entre partis politiques relèvent du libre choix des partis concernés et durent aussi longtemps que les organes directeurs de ces partis jugent utile de s'en tenir aux accords négociés. De plus, un gouvernement de coalition, en conférant un pouvoir disproportionné à de petits partis, risque de ne pas être représentatif.

17. Il serait possible de parvenir à la stabilité politique en Ukraine sans porter atteinte aux principes d'indépendance des députés et de liberté de choix des partis politiques.

18. L'article 87 de la Constitution ukrainienne relatif à la responsabilité du Cabinet des Ministres pourrait ainsi être modifiée sur le modèle de la Constitution allemande, de telle sorte que la Verkhovna Rada ne puisse refuser la confiance au Cabinet qu'en élisant un successeur au Premier ministre à la majorité de ses membres³. Cette modification permettrait à une nouvelle coalition majoritaire de groupes politiques de se former au sein du parlement lors de l'introduction de la motion de censure.

19. Si l'article 87 était modifié selon le modèle allemand, cela impliquerait également de supprimer l'article 90.2(1) qui donne au Président le droit de dissoudre la Verkhovna Rada en cas d'incapacité à former une coalition de groupes parlementaires dans un délai d'un mois.

20. Compte tenu de ces considérations et vu le nouveau système électoral fondé sur la représentation proportionnelle (dispositions finales et transitoires, paragraphe 3) qui favorisera un renforcement du lien entre les partis et les députés élus, la Commission estime que l'obligation de former une coalition parlementaire est excessive et préconise vivement de la supprimer de la Constitution.

Nomination du Premier ministre

21. Concernant la nomination du Premier ministre et la formation du Cabinet, les changements apportés par la Loi relative aux amendements à la Constitution sont assez limités par rapport au projet de loi n° 4180 sur lequel la Commission avait rendu un avis en décembre 2003. C'est toujours une coalition de groupes parlementaires qui désigne le candidat au poste de Premier ministre et propose des candidats au Cabinet (article 83.8).

22. Si le parlement se trouve dans l'incapacité de constituer une coalition et de former le gouvernement, la Verkhovna Rada est dissoute et des élections extraordinaires sont organisées

³ Voir l'article 67 de la Constitution allemande. La nouvelle Constitution polonaise de 1997 a également instauré cette règle (article 158.1). Voir aussi l'article 113. 2 de la Constitution espagnole.

(article 90.1(2)). La Commission note que le paragraphe 4 du même article interdit alors une nouvelle dissolution du parlement avant un délai d'un an. Cependant, la Constitution n'explique pas comment sortir de la crise qui pourrait s'ensuivre si le parlement issu de ces nouvelles élections ne parvenait pas à former une majorité stable et à s'entendre sur la formation du Cabinet.

23. Cette incohérence pourrait être évitée en modifiant l'article 87 comme suggéré plus haut (voir ci-dessus, point 16), ou en prévoyant une exception au délai d'un an dans le cas où aucun candidat n'a obtenu la confiance du parlement nouvellement élu⁴.

Formation du Cabinet

24. En ce qui concerne la plupart des ministères, la Verkhovna Rada approuve la composition du gouvernement désigné par le Premier ministre (article 85.1(12)). La Loi relative aux amendements à la Constitution conserve la distinction entre la procédure applicable au ministre de la Défense et au ministre des Affaires étrangères et celle applicable aux autres membres du Cabinet ; les ministres de la Défense et des Affaires étrangères seraient en effet nommés par la Verkhovna Rada sur désignation du *Président*. La Verkhovna Rada serait habilitée à mettre un terme aux fonctions de ces personnes (article 85.1(12)).

25. Il est à craindre que la procédure de désignation et les différences de statut au sein d'un organe politique aussi important que le Cabinet des ministres ne nuisent à son indispensable cohésion et à la mise en œuvre de sa politique, surtout dans le contexte spécifique du système politique ukrainien, dans lequel le Président et le Premier ministre ont pu parfois se trouver en situation de forte compétition.

26. De plus, en vertu de l'article 106, paragraphes 1 et 3, « le Président assure l'indépendance, la sécurité nationale [...] de l'Etat » et « exerce la direction de l'activité politique extérieure de l'Ukraine ». De son côté, le gouvernement, entre autres tâches, « assure la souveraineté nationale et l'autonomie économique de l'Ukraine, la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure de l'Etat [...] » et prend « les mesures visant à assurer la capacité de défense et la sécurité nationale [...] » (article 116, paragraphes 1 et 7). Ces chevauchements de compétences risquent d'être une source de conflits entre le Président et le(s) gouvernement(s).

27. La position prééminente du Président ressort également de l'article 113.2, aux termes duquel le Cabinet des ministres est responsable non seulement devant la Verkhovna Rada, mais aussi devant le Président.

28. En outre, la Loi relative aux amendements à la Constitution a conservé l'article 106.33, selon lequel « le Président, agissant en vertu et en application de la Constitution et des lois de l'Ukraine, rend des décrets et des ordres exécutoires sur le territoire de l'Ukraine ». Cette disposition est ambiguë et devrait être clarifiée.

29. La Loi relative aux amendements à la Constitution ne retire pas au Président son droit d'initiative concernant la procédure de censure à l'égard du Cabinet (article 87.1) ni son droit d'initiative législative.

30. Comme l'a déjà fait observer la Commission, ces dispositions ne semblent pas aller dans le sens de la réforme constitutionnelle, dont le but devrait être de limiter les pouvoirs du Président et de renforcer le caractère parlementaire du régime politique ukrainien.

⁴ Voir les articles 99.5 et 115.3 de la Constitution espagnole.

Nomination et destitution de certains hauts fonctionnaires

31. La Verkhovna Rada reste compétente en matière de nomination, sur désignation du Premier ministre, et de destitution de certains directeurs d'organes publics importants (le directeur de la Commission de lutte contre les monopoles, le président de la Commission d'Etat de la radio et de la télédiffusion et le président du Fonds du patrimoine national) (article 85.1(12)). En revanche, le directeur du Service de sécurité serait nommé sur désignation du Président et destitué à sa demande.

32. La Commission est d'avis que la décision concernant la nomination et la destitution des fonctionnaires susmentionnés devrait être prise à une majorité qualifiée spécifique. Les postes en question se caractérisant par la neutralité de leurs fonctions, ils nécessitent que leurs titulaires soient indépendants et impartiaux. Les personnes aptes à occuper ces postes ne sauraient être assimilées à la majorité ou à un parti politique particulier. Le fait que la décision soit prise à une majorité qualifiée spécifique garantirait l'équité de l'élection de ces fonctionnaires et des organismes qu'ils sont censés présider.

33. S'agissant de la procédure de contreseing prévue à l'article 106.4 révisé, le contreseing du Premier ministre et d'un ministre désigné n'est plus requis pour les actes relatifs à « la négociation et la signature des traités internationaux » et à « la sécurité et la défense nationales ». Ce changement est regrettable, car il va à l'encontre de l'orientation générale des amendements dans le sens d'un renforcement de la dimension parlementaire du système.

34. Concernant le droit de l'exécutif de contresigner les actes relatifs à l'organisation de la justice, la Commission estime que les raisons pour lesquelles le Premier ministre et le ministre concerné peuvent refuser leur signature devraient être clairement énoncées dans la Constitution (voir ci-dessous, par. 45).

C. Amendements concernant le ministère public et le système judiciaire

35. La Loi relative aux amendements à la Constitution a supprimé la disposition très controversée prévoyant que les juges (sauf les membres de la Cour constitutionnelle) sont élus pour un mandat de dix ans, ce dont il y a lieu de se féliciter. Néanmoins, plusieurs autres dispositions relatives à l'organisation de la justice demeurent problématiques.

Prokuratura (ministère public)

36. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, l'Ukraine s'était notamment engagée à modifier le rôle et les fonctions du ministère public de manière à rendre cette institution conforme aux normes démocratiques européennes⁵ (voir plusieurs résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire sur le respect des obligations et engagements de l'Ukraine, dont les plus récentes sont la Résolution 1346 (2003) et la Recommandation 1622 (2003)).

37. La Commission note avec regret que la Loi portant relative aux amendements à la Constitution a rétabli l'amendement à l'article 121.5 proposé dans le projet de loi n° 4180. Cet article, qui avait fait l'objet de critiques⁶, tend à confier au ministère public un rôle supplémentaire considérable, celui de « superviseur de l'observation des droits et des libertés de

⁵ Voir l'Avis n° 190 (1995) de l'Assemblée parlementaire sur la demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe.

⁶ Voir l'avis de la Commission sur trois projets de loi relatifs aux amendements à la Constitution d'Ukraine (CDL-AD (2003) 19), par. 71-74.

l'homme et du citoyen et de l'application des lois par les organes du pouvoir exécutif et de l'autonomie locale ».

38. Le projet de loi portant amendement la loi sur le ministère public, adopté en première lecture par la Verkhovna Rada et visant à mettre en application cet amendement constitutionnel, a également été examiné par la Commission⁷. Cette dernière a formulé les conclusions suivantes :

- le projet de loi continue de concentrer trop de pouvoirs entre les mains du ministère public et du procureur général ; en particulier, il ne retire pas au ministère public certaines prérogatives qui ne lui étaient en principe confiées qu'à titre transitoire ;
- le projet de loi continue d'enfreindre le principe de séparation des pouvoirs. Les compétences du procureur général demeurent entremêlées avec celles des pouvoirs législatif et exécutif et de la magistrature du siège ;
- il apparaît que le projet de loi confère au ministère public des pouvoirs qui devraient plutôt être exercés par la magistrature du siège ;
- la relation entre le procureur général et l'exécutif reste confuse et manque de transparence ;
- les dispositions de l'article 7 représentent une menace potentielle pour la liberté de la presse ;
- le pouvoir de représenter le public et de défendre ses droits est défini de manière trop large ;
- le projet de loi continue d'attribuer au procureur général des compétences et des responsabilités qui vont au-delà de la poursuite des infractions pénales et de la défense de l'intérêt public par la voie du système de justice pénale. Il n'est pas opportun d'attribuer au procureur général de telles compétences et responsabilités ;
- le rôle du procureur général n'est pas conforme à la Recommandation Rec(2000)19 ;
- il n'y a pas de contrôle indépendant du fonctionnement et de la gestion du ministère public.

39. A cet égard, la Commission ne peut que rappeler une nouvelle fois que l'attribution au ministère public de compétences aussi étendues va à l'encontre des normes européennes en la matière⁸ ainsi que des engagements pris par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe⁹.

40. Dans un pays comme l'Ukraine, où l'objectif avoué est de renforcer l'efficacité de la démocratie politique, il est de la plus haute importance que l'institution qui contrôle le respect des règles de droit ne soit pas politisée.

⁷ Avis concernant le projet de loi amendement la loi de la République d'Ukraine sur le ministère public (CDL-AD(2004)038).

⁸ Voir la Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit et le paragraphe 12 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon lequel le ministère public ne doit pas s'ingérer dans les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

⁹ Voir la Résolution 1244 (2001) sur le respect des obligations et engagements de l'Ukraine, dans laquelle l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe rappelle l'engagement des autorités ukrainiennes de modifier le rôle et les fonctions du Parquet (notamment en ce qui concerne l'exercice d'un contrôle général de légalité) de manière à assurer sa conformité avec les normes européennes. Par la suite, dans sa Résolution n° 1346 (2003), l'Assemblée parlementaire s'est déclarée vivement préoccupée par le fonctionnement du parquet, concernant en particulier son indépendance et ses ingérences dans les affaires législatives et exécutives.

41. Dans le même esprit, l'Assemblée parlementaire a souligné, dans sa Recommandation 1615 (2003) sur l'institution du médiateur, « *l'importance de l'institution du médiateur au sein des systèmes nationaux de protection des droits de l'homme et de promotion de l'Etat de droit, et son rôle de garant de la bonne conduite des pouvoirs publics. Les médiateurs ont un rôle précieux à jouer à tous les niveaux de l'administration ; ils rendent compte de leurs activités aux instances politiques devant lesquelles ils sont responsables.*¹⁰ »

42. En conséquence, la Commission recommande vivement de supprimer du texte cette nouvelle compétence du procureur général, qui empiète sur le pouvoir du délégué de la Verkhovna Rada d'Ukraine aux droits de l'homme (médiateur) d'exercer « le contrôle parlementaire du respect des droits et libertés constitutionnels de l'homme et du citoyen » (article 101 de l'actuelle Constitution), et de renforcer le bureau du médiateur.

Nomination et destitution des juges de la Cour constitutionnelle

43. Concernant la nomination des juges de la Cour constitutionnelle, la Loi relative aux amendements à la Constitution revient à la formulation initiale de l'article 148 de la Constitution de 1996, aux termes duquel la Verkhovna Rada, le Président et le Conseil supérieur de la justice nomment chacun un tiers des juges, ce dont il faut se réjouir. La Constitution devrait toutefois prévoir que l'élection parlementaire des juges de la Cour constitutionnelle se fasse à une majorité qualifiée spécifique. La majorité et la minorité parlementaires se verraient ainsi contraintes de trouver un accord, ce qui assurerait une composition plus équilibrée de la Cour.

44. Il faudrait également que les juges de la Cour constitutionnelle nommés par le Conseil supérieur de la justice soient élus à une majorité qualifiée spécifique de ses membres.

45. Le nouvel article 106.4 instaurant le droit du Premier ministre de cosigner les actes de nomination et de destitution des juges de la Cour constitutionnelle pourrait assurer un meilleur équilibre dans l'exercice du droit du Président de choisir une partie de ces juges, sous réserve que les raisons pour lesquelles l'exécutif pourrait refuser de cosigner ces actes soient clairement précisées. En revanche, la disposition selon laquelle les actes du Président relatifs à la nomination et à la destitution de juges de la Cour constitutionnelle doivent être cosignés par le « ministre responsable de l'acte susvisé et de son exécution » pose problème, car elle pourrait donner lieu à des ingérences de l'exécutif dans le fonctionnement de la Cour.

46. La Commission sait que les motifs de destitution des juges de la Cour constitutionnelle sont énumérés à l'article 126 de la Constitution. A cet égard, elle recommande vivement d'inscrire expressément à l'article 149 l'obligation d'obtenir une décision préliminaire en la matière de la part de la Cour constitutionnelle elle-même. Une telle disposition contribuerait d'une manière importante à garantir l'indépendance des juges.

47. De plus, la Constitution devrait prévoir expressément l'adoption d'un acte normatif relatif à l'organisation et au fonctionnement internes de la Cour, tout en établissant une distinction entre les questions devant être régies par la loi et celles relevant du règlement de la Cour.

D. Dispositions finales et transitoires

48. En vertu des dispositions finales et transitoires, les modifications adoptées en décembre 2004 entreront en vigueur le 1^{er} septembre 2005, sous réserve que l'ensemble

¹⁰ Paragraphe 1.

d'amendements tendant à réformer l'autonomie locale en Ukraine soit adopté avant cette date. En cas d'échec de la réforme constitutionnelle de l'autonomie locale, la plupart des modifications entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Les autres modifications entreraient en vigueur le jour de l'élection de la nouvelle Verkhovna Rada en 2006.

49. Le fait que les dispositions transitoires subordonnent l'entrée en vigueur des amendements à l'adoption d'un autre ensemble d'amendements traduit clairement le contexte dans lequel ces amendements ont été adoptés. En effet, alors que la réforme constitutionnelle était en préparation depuis plusieurs années, la Loi relative aux amendements à la Constitution a été adoptée à la hâte pour dénouer une crise politique aiguë.

CONCLUSION

50. La Loi relative aux amendements à la Constitution adoptée en décembre 2004 prend en compte un grand nombre des observations formulées par la Commission dans ses précédents avis sur le sujet. Toutefois, plusieurs dispositions, comme le droit d'initiative législative conféré à la fois au Cabinet et au Président ou le rôle de ce dernier dans la politique étrangère et de défense, risquent d'entraîner de vains conflits politiques et compromettre ainsi l'indispensable renforcement de l'état de droit dans le pays. D'une manière générale, les changements constitutionnels adoptés ne permettent pas vraiment d'atteindre l'objectif de la réforme constitutionnelle, qui est d'établir un régime gouvernemental équilibré et opérationnel.

51. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission estime que, pour mettre la Loi relative aux amendements à la Constitution en conformité avec les principes de la démocratie pluraliste et de la primauté du droit, il convient d'en poursuivre l'examen et de lui apporter des améliorations.

Les points suivants devraient faire l'objet d'une attention particulière :

- les dispositions relatives aux députés nationaux ne devraient pas lier indissociablement un député à un groupe ou une coalition parlementaire, portant ainsi atteinte à sa liberté et à son indépendance (un député doit être libre de quitter le groupe parlementaire sous l'étiquette duquel il a été élu ou de ne pas y adhérer) ;
- les principes régissant les relations mutuelles entre le Président, la Verkhovna Rada et le gouvernement devraient être parfaitement cohérents : le Président ne devrait pas bénéficier d'une position prééminente, car cela nuit à la nécessaire cohésion du Cabinet (par exemple, le droit d'initiative législative du Président, le droit de désigner les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, la responsabilité du Cabinet devant le Président) ;
- les décisions de la Verkhovna Rada relatives à la nomination et à la destitution de certains hauts fonctionnaires et des juges de la Cour constitutionnelle devraient être adoptées à une majorité qualifiée spécifique ;
- le rôle et les compétences du procureur général devraient être modifiés pour qu'ils soient conformes aux normes européennes ;
- le rôle du médiateur devrait être renforcé.

52. La Constitution ukrainienne serait plus conforme aux principes de la démocratie représentative et de la primauté du droit si des modifications supplémentaires tenant compte des considérations ci-dessus lui étaient apportées. De l'avis de la Commission, l'adoption de telles modifications serait un signe de plus, particulièrement bienvenu, de la volonté des nouvelles autorités ukrainiennes de renforcer la démocratie et la primauté du droit dans leur pays.

53. La Commission préconise une nouvelle fois de prendre le temps nécessaire pour parvenir à un réel consensus entre toutes les forces politiques et la société civile sur une réforme constitutionnelle équilibrée et cohérente, afin de garantir la légitimité de la nouvelle Constitution et du régime politique ukrainien.