



Strasbourg, le 28 mars 2007

Avis n° 422 / 2007



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

CDL-AD(2007)015
Or. angl.

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

AVIS PRELIMINAIRE

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

EN UKRAINE

**adopté par la Commission
à sa 70e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2007)**

sur la base des observations de :

**M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)**

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 comme rapporteurs et ont soumis des observations (CDL(2007) 029 et 028 respectivement). A sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), la Commission a examiné le projet de loi et a autorisé les rapporteurs à finaliser le texte du présent avis préliminaire sur la base des discussions et en collaboration avec M. Angel Sanchez Navarro.

II. Portée du présent avis préliminaire

3. Le projet de loi à examiner a été adopté en première lecture le 12 janvier 2007. Il est maintenant soumis à la Verkhovna Rada, qui doit l'examiner bientôt en dernière lecture. La Commission de Venise croit savoir que le projet est un texte de loi entièrement nouveau, qui régirait spécifiquement le statut de l'opposition parlementaire. En Ukraine, c'est la Constitution et plusieurs lois qui régissent actuellement le travail de la Verkhovna Rada, l'organe législatif. Ces dispositions déterminent notamment les compétences et la composition des commissions parlementaires, ainsi que le statut et les règles de conduite des députés.

4. Le bon fonctionnement de l'opposition dans une démocratie parlementaire est d'une importance vitale. Les droits de la minorité parlementaire doivent être protégés et garantis de plusieurs façons, et pas seulement par des procédures formalisées et régies par la loi. Le statut juridique de l'opposition dans les différents parlements nationaux varie beaucoup d'un pays à l'autre. Une loi spécifique sur l'opposition est quelque chose d'exceptionnel¹ à l'échelle internationale. Les solutions concrètes retenues sont conditionnées par le cadre constitutionnel, le système électoral et d'autres facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels. En conséquence, le degré d'institutionnalisation de l'opposition va d'une reconnaissance conventionnelle essentiellement tacite à une réglementation formelle consacrée par la Constitution.

5. Bien qu'il soit difficile de recenser des normes européennes communes étant donné les différentes solutions qui prévalent dans les pays démocratiques, il existe au moins une exigence générale qui est d'offrir à l'opposition parlementaire des moyens et des garanties équitables en matière de procédure. C'est là la condition *sine qua non* pour que l'opposition puisse exercer son rôle dans un système démocratique². Dans la plupart des cas, le règlement intérieur du parlement régit le statut et le fonctionnement de l'opposition. La Commission a des doutes et réserve sa position pour l'instant au sujet de l'opportunité de régir toutes les questions concernant l'opposition dans un texte de loi unique et, si tel est le cas, au sujet des garanties procédurales qui doivent exister en faveur de l'opposition en cas d'adoption d'une telle loi par la majorité.

¹ Le seul exemple semble être une loi spéciale de 1998 qui régit le statut de l'opposition au Portugal.

² La mission première de l'opposition parlementaire est d'exprimer les intérêts de ses électeurs, de passer au crible l'action du gouvernement et de proposer des solutions politiques de rechange à celles du gouvernement (voir les Lignes directrices de procédure sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique. Note introductive établie par M. van Overmeire (Belgique, NI), Rapporteur, Commission du règlement et des immunités, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, AS/Pro (2006) 3, par. 9.

6. La Commission de Venise se bornera donc pour l'instant à examiner le *contenu* du projet de loi afin de dire dans quelle mesure certains droits doivent être donnés ou non à l'opposition. Il ne faut toutefois pas considérer l'examen des dispositions du projet de loi par la Commission comme impliquant la reconnaissance de l'opportunité d'un tel texte de loi. De plus, dans le bref laps de temps qui lui est imparti pour examiner la question, la Commission peut uniquement formuler des observations sous la forme d'un avis *préliminaire*. De fait, le projet de loi ne peut être analysé pour lui-même, car le statut actuel de l'opposition doit être envisagé dans sa globalité. Ce statut est une réalité complexe, qui résulte non seulement de l'interprétation des dispositions constitutionnelles et légales pertinentes, mais aussi de l'association de pratiques, d'accords tacites et d'autres conventions conclues entre les partis politiques et d'autres acteurs institutionnels de la vie politique en Ukraine.

7. Etant donné ce qui précède, la Commission de Venise limitera ses observations aux questions de nature générale. Elle fera aussi des observations concernant des droits spécifiques prévus par le projet de loi, sachant que celles-ci ne seront pas exhaustives. Elle est disposée à poursuivre la discussion avec les autorités ukrainiennes sur le statut de l'opposition afin d'obtenir un tableau complet de la situation constitutionnelle, légale et politique de ce sujet. Sur la base de ces échanges, elle sera en mesure d'adopter un avis plus approfondi.

III. Remarques générales

8. En ce qui concerne le contexte politique plus large en Ukraine, il convient de souligner d'emblée un certain nombre de facteurs. Au cours des premières années qui ont suivi l'indépendance, l'efficacité du travail parlementaire a été menacée notamment par l'absence de structuration claire de la Verkhovna Rada. Un grand nombre de partis politiques étaient représentés à l'Assemblée et plusieurs groupes avaient été formés par des partis et des députés. A la fin des années 1990, il a donc été proposé d'améliorer l'organisation politique de la Verkhovna Rada. Les propositions en ce sens ont été reprises dans un projet de réforme constitutionnelle. Elles étaient destinées à former une majorité parlementaire autour d'un parti qui pourrait rendre plus efficace le travail du Parlement et du Gouvernement. Une distinction claire entre la majorité et la minorité (opposition) parlementaires devait contribuer à éviter une fragmentation excessive de l'organe législatif. Dans son avis consolidé sur le projet de réforme constitutionnelle en Ukraine, la Commission de Venise avait estimé que la volonté de rendre plus stable la forme du Cabinet de ministres pouvait être acceptable, mais elle avait parallèlement critiqué l'effet négatif de cette option sur la liberté et l'autonomie du mandat des députés, qui pouvait résulter de la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'une majorité³.

³ Voir l'avis consolidé sur le projet de réforme constitutionnelle de l'Ukraine, adopté par la Commission de Venise à sa 47e session plénière, les 6-7 juillet 2001, CDF-INF (2001) 11, au sujet du point 2 : " *Il est un fait que, dans les démocraties pluralistes modernes, les partis politiques jouent un rôle important pour structurer, influencer et faciliter l'activité du parlement et en informer le public. Ceci étant, le statut du député peut lui permettre, au niveau parlementaire, de s'associer avec d'autres députés pour constituer un groupe, un bloc ou une majorité parlementaire. Une telle pratique contribue à la formulation, à la transparence et à la stabilité de la vie publique. Cependant, la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'une majorité, d'un groupe ou d'un bloc, aussi importantes qu'elles puissent être au niveau politique, contredit la règle selon laquelle la volonté du parlement est formée par les députés qui, dans chaque cas particulier, votent selon leurs convictions. C'est là un élément fondamental du statut des députés élus du peuple. Dans ces conditions, l'obligation de constituer d'une manière contraignante (et continue?), une « majorité parlementaire [des députés] ayant la responsabilité de donner forme à la politique de l'État par la participation directe à la formation de la composition du gouvernement de l'Ukraine» soulève le problème de la liberté et de l'indépendance du député. Cependant, si les groupes de députés (d'après le projet) ne sont pas conçus comme étant quasiment un élément organique de la majorité parlementaire et que le groupe majoritaire ne fait pas peser de menace sur les votes individuels libres en vertu de la Constitution, les objections mentionnées plus haut perdent l'essentiel de leur pertinence.*

9. Le système électoral ukrainien n'est pas fondé sur un mode de scrutin majoritaire, où deux grands partis (ou coalitions électorales) dominent alternativement le parlement et où le grand parti qui est dans l'opposition propose des solutions de rechange et constitue une alternative au Gouvernement. La proposition d'organisation selon l'appartenance à un parti qui figurait dans le projet de réforme constitutionnelle comme dans le projet de loi à analyser, ressemble toutefois, dans une grande mesure, à un système parlementaire inspiré du modèle britannique, ce qui peut créer des problèmes s'il est mis en œuvre dans un contexte différent.

10. Le projet de loi commence par donner plusieurs définitions de base comme "activités de l'opposition", "majorité parlementaire", "opposition parlementaire" et "politique officielle de la majorité parlementaire et du Cabinet des ministres d'Ukraine" (article 1^{er}). Ces définitions formalisées et leurs conséquences juridiques indiquent clairement que la préférence est donnée à la rigidité plutôt qu'à la souplesse en matière de formation de la majorité et de l'opposition au parlement, option qui peut être à l'origine de graves problèmes étant donné l'évolution et l'instabilité de la vie politique.

11. Le projet de loi considère l'opposition comme une organisation qui suppose une affiliation officielle des députés (ou des groupes de députés) qui souhaitent y adhérer. Ces députés doivent rejeter la politique officielle de la majorité parlementaire (c'est-à-dire l'approche politique globale de la majorité, exprimée dans le programme d'action du Cabinet, qui est approuvé par le Parlement, dans les textes de loi votés par la majorité parlementaire et dans les textes réglementaires adoptés par le Cabinet).

12. Les éléments constitutifs qui caractérisent l'opposition selon le projet de loi paraissent trop nombreux et trop contraignants. Il serait préférable de réduire à un seul élément le facteur de différenciation entre l'opposition et la majorité, à savoir le comportement des députés au moment de la nomination du Cabinet : les députés (ou groupes parlementaires) qui votent contre le Cabinet seront considérés comme appartenant à l'opposition. Leur attitude ultérieure lors de l'adoption de textes de loi par le Parlement ou de textes réglementaires par le Cabinet ne serait plus pertinent : dans le cadre du fonctionnement parlementaire ordinaire, même les députés qui sont membres de l'opposition peuvent soutenir des projets de loi soumis par le Cabinet. Le bon fonctionnement du Parlement implique cette possibilité. Il serait préférable d'éviter de geler les relations entre la majorité et l'opposition en faisant d'un député un membre de l'opposition uniquement s'il vote en toutes circonstances contre les propositions gouvernementales.

IV. Observations spécifiques article par article

Article 3

13. Le présent article précise à son paragraphe 1 que l'activité de l'opposition vise à participer au développement d'un Etat souverain, indépendant, démocratique et social, qui garantit la prééminence du droit par l'exercice des droits et le respect des obligations définis par la loi et dans l'intérêt des citoyens de l'Ukraine et de l'Etat. Ce libellé est plutôt une déclaration solennelle, car les députés représentent aussi les intérêts particuliers de leurs électeurs. Il en va de même à l'article 23, qui traite des responsabilités de l'opposition.

Si, en revanche, aucune majorité ne se forme, il est néanmoins possible que, dans l'intérêt du pays, un gouvernement s'appuyant sur une minorité ou une autre puisse être constitué. Les propositions qui figurent dans le projet ne paraissent pas prévoir une telle possibilité".

14. Les principes de l'activité de l'opposition sont bien formulés à l'article 3, paragraphe 3. Le libellé du premier principe (du moins dans sa traduction anglaise) met pourtant bien trop l'accent sur la "reconnaissance par l'Etat" de l'activité de l'opposition. Il vaudrait mieux insister sur l'opposition en tant qu'élément constitutif de tout système démocratique.

Article 5

15. La loi ne peut déterminer ce que la Constitution doit régir (l'article 5, paragraphe 3 évoque les droits de l'opposition parlementaire). Ce devrait être l'inverse : la Constitution devrait définir les domaines qui peuvent ou doivent être régis par la loi, et les principes applicables. Pour le reste, cette disposition consacre des garanties importantes de l'activité de l'opposition.

Article 6

16. L'article 6 régit la procédure de formation de l'opposition parlementaire. Cette question est en principe réglée pour l'essentiel par des conventions, le plus souvent tacites, et/ou des accords *ad hoc*. Elle ne doit donc pas être régie par la loi elle-même, bien qu'une telle solution ne soit pas contraire aux normes internationales.

17. *L'obligation* faite à l'opposition de publier un programme alternatif (article 6, paragraphe 5) est inacceptable. L'opposition devrait en avoir la possibilité si elle le désire ; dans ce cas, le délai d'un mois serait trop court et ne pourrait manifestement pas être sanctionné, même sur le plan politique.

Articles 8 et 9

18. Les dispositions sur le changement d'appartenance et la dissolution de l'opposition parlementaire reflètent une conception très formaliste de la question toute entière. Elles sont rares dans les démocraties.

Chapitre II – Droits de l'opposition parlementaire (articles 10 à 22)

19. Il faut saluer le but général, qui est de renforcer la position de l'opposition parlementaire en lui octroyant des droits supplémentaires. Il est cependant difficile de distinguer entre les nouveaux droits et ceux qui existent déjà dans la pratique et/ou ceux qui sont garantis par d'autres dispositions spécifiques. De même, certains droits énumérés sont typiques des groupes parlementaires et ne pourront sans doute pas être exercés par des députés individuels (art. 10, par. 1 al. 1, 2 et 4 ; art. 11 ; art. 12 par. 1 al. 1, 2, 3 et 4). D'autres droits ne devraient pas supposer l'existence d'un groupe pour être exercés. Ils devraient aussi être octroyés à des députés isolés de l'opposition (articles 15 et 16). Il faudrait préciser clairement que les droits nouvellement acquis de l'opposition ne sauraient remplacer les droits existants des différents députés qui en font partie.

20. L'article 12 énumère les droits de l'opposition en matière de surveillance de la majorité parlementaire et du Gouvernement. Ces droits sont ceux qui sont exercés d'ordinaire dans les pays démocratiques.

21. L'article 13 régit la participation de l'opposition au processus budgétaire, ce qui est une bonne chose. Les droits de l'opposition sur ce point sont pourtant trop étendus à certains égards. Il s'agit manifestement de réduire la possibilité de dépenses incontrôlées et de corruption gouvernementale. On peut pourtant douter que le Trésor public soit techniquement en mesure de satisfaire toutes les exigences de l'opposition, par exemple en matière de déclaration de chacune des dépenses réalisées au titre du budget (article 13, paragraphe 3). Il

convient néanmoins de se féliciter de ce que ces questions essentielles liées au budget soient débattues au Parlement, car cela va dans le sens de la transparence et du contrôle public.

22. L'article 14 permet de former un gouvernement d'opposition. Cette disposition rappelle manifestement le "gouvernement fantôme" britannique, où toutes les fonctions gouvernementales sont reprises par un ministre ou un représentant fantôme. Celui-ci est chargé à la fois de critiquer le gouvernement et de promouvoir d'autres mesures. Cette solution originale ne peut pourtant être transplantée automatiquement dans des systèmes multipartites. Elle pourrait même se révéler absolument inefficace ; en effet, l'octroi de nouvelles compétences à l'opposition, qui n'ont rien en commun avec le système parlementaire, pourrait avoir des effets néfastes, et en particulier semer la confusion au sujet de l'idée de responsabilité politique. L'établissement du budget de l'Etat appartient au Gouvernement et non à l'opposition. Le contrôle de l'élaboration du budget constitue donc une ingérence dans les pouvoirs et le rôle du gouvernement responsable dans un système parlementaire. L'opposition ne devrait ni assumer ni partager des responsabilités gouvernementales, car cela modifie la dynamique du système politique. Il serait insolite que le Chef du cabinet fantôme puisse participer à des réunions de cabinet. Celles-ci ne sont pas publiques, elles donnent lieu à des discussions souvent confidentielles et à la prise de décisions par le gouvernement responsable.

23. L'article 17 institue une "Journée de l'opposition", ce qui est aussi une tradition de la Chambre des Communes britannique. L'usage veut qu'un jour sur huit, appelé journée de l'opposition, celle-ci puisse fixer l'ordre du jour à Westminster. Cette coutume permet à l'opposition d'avoir davantage d'influence sur le fonctionnement du parlement. Le nombre de jours de l'opposition pourrait être augmenté de un à plusieurs par session.

24. le droit d'être co-rapporteur sur les questions visées à l'article 18 est de même capital pour que l'opposition parlementaire puisse bien jouer son rôle.

25. L'article 19 prévoit le droit de l'opposition de faire partie de plusieurs autorités étatiques. C'est une excellente disposition. Il convient de s'en féliciter d'autant qu'elle permet une représentation équitable et presque égale des candidats proposés par l'opposition dans certaines autorités importantes. Toutefois, les rapports exacts de cet article avec les autres dispositions sectorielles qui régissent actuellement ces nominations restent quelque peu obscurs et devraient être clarifiés. Par exemple, il est problématique de prévoir que selon les dispositions finales et transitoires (Titre VI point 3), les détenteurs des postes nommés auparavant perdront leurs fonctions le jour où le projet de loi entrera en vigueur. Cette disposition aurait pour ces personnes un effet rétroactif. Or, celui-ci va à l'encontre d'un principe généralement reconnu (la non-rétroactivité) qui est aussi explicitement consacré à l'article 58 de la Constitution de l'Ukraine.

V. Conclusions

26. Il convient de saluer le renforcement de la position de l'opposition parlementaire par l'octroi de droits supplémentaires. La Commission souligne à cet égard que les droits nouvellement acquis de l'opposition ne doivent pas remplacer les droits existants des différents membres de l'opposition.

27. La Commission a cependant des doutes sur l'opportunité de régir le statut de l'opposition par une loi spécifique et réserve sa position sur la question. Elle souligne néanmoins qu'une loi destinée à protéger les droits de l'opposition devraient être adoptée avec l'accord manifeste (d'une grande partie au moins) de l'opposition.

28. Les dispositions sur le rôle de l'opposition qui figurent dans le projet de loi doivent être interprétées par souci de cohérence dans le contexte constitutionnel, juridique et politique plus large de l'Ukraine.

29. Le formalisme extrême qui prévaut pour constituer l'opposition parlementaire et y mettre fin peut être difficile à concilier avec le principe selon lequel la volonté du Parlement est exprimée par les députés, qui, dans chaque cas, votent selon leurs convictions. Ce principe pourrait aussi signifier que des groupes ou différents députés, qui ne font partie ni de la majorité ni de l'opposition pourraient créer un troisième groupe "indépendant", qui pourrait disposer d'une plus grande marge de manœuvre. Cela pourrait avoir effet néfaste de ruiner la volonté d'encourager la formation de deux groupes parlementaire stables à la Verkhovna Rada, la majorité et l'opposition. La recherche des conditions d'une plus grande stabilité politique au Parlement ne devrait, en tout état de cause, pas conduire à porter atteinte aux droits des groupes et des députés, ni à leur faire subir des discriminations.

30. La Commission de Venise reste disposée à poursuivre sa collaboration avec les autorités ukrainiennes sur cette question, notamment par l'élaboration d'un avis plus approfondi, à la suite de consultations directes avec les parties intéressées pour obtenir un tableau plus complet du contexte constitutionnel, juridique et politique de la question.