



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 22 octobre 2007

Avis n°441 / 2007

CDL-AD(2007)031

Or. angl.

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

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION
DE LA LOI
SUR LE STATUT DE DEPUTE DU PEUPLE
EN UKRAINE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 72^{ème} session plénière,
(Venise, 19-20 octobre 2007)**

sur la base des observations de :

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

I. Introduction

1. Dans une lettre du 11 mai 2007, M. Vitaliy Shybkov, Président de la Commission des affaires étrangères de la Verkhovna Rada d'Ukraine et Chef de la Délégation ukrainienne à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé à la Commission de Venise un avis d'expert concernant le projet de loi portant modification de la loi sur le statut de député du peuple en Ukraine, présenté par le groupe parlementaire du "Bloc de Ioulia Tymochenko" (CDL (2007) 071).

2. MM. Sergio Bartole et Peter Paczolay ont été désignés comme rapporteurs. Le présent projet d'avis a été rédigé à partir de leurs observations (CDL (2007) 069) et CDL (2007) 070) et adopté par la Commission à sa 72^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2007).

II. Contexte

3. Ces observations se fondent sur une traduction non officielle du projet de loi qui était parfois ambiguë et qui manquait de clarté. Le texte anglais peut ne pas refléter fidèlement la version originale en tous points et, en conséquence, certaines observations peuvent être dues à des problèmes de traduction.

4. Le projet de loi vise à compléter l'article 81, alinéa 2, point 6 de la Constitution de l'Ukraine¹, en vertu duquel le mandat d'un député prend fin avant terme s'il refuse d'adhérer au groupe parlementaire qui représente le parti politique pour lequel il a été élu, ou s'il se retire du groupe. L'article 81, alinéa 6 de la Constitution prévoit aussi l'adoption d'une loi pour régir la cessation anticipée du mandat d'un député².

5. Le nouveau projet d'article 4 prévoit trois qualifications différentes du refus d'adhérer au groupe parlementaire intéressé (point 2) et trois autres, du retrait du groupe parlementaire (point 3).

III. Questions principales soulevées par le projet de loi

6. Ces nouvelles qualifications constituent un progrès dans la mesure où elles précisent la signification et la portée des dispositions constitutionnelles précitées. Cela correspond en partie à l'une des critiques qui avaient déjà été exprimées par la Commission de Venise, à savoir que le pouvoir discrétionnaire laissé à la plus haute instance dirigeante du parti politique habilitée à décider de la cessation anticipée des fonctions d'un député était trop large³. La critique reste pourtant valable dans la mesure où il est probable que les deux ensembles de dispositions poseraient probablement des difficultés d'interprétation en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire conféré à l'instance dirigeante : *Le refus (d'un député) de participer aux activités du groupe*" et *"l'opposition effective aux activités du groupe (voir point 2 du nouveau projet d'article 4*) et "la participation du député du peuple à la coalition au mépris de la position politique coordonnée du groupe auquel il appartient"* (voir point 3 du nouveau projet d'article 4*).

¹ En vertu de l'article 81 al. 2 point 6), "Les pouvoirs d'un député du peuple prennent fin avant terme si : (...) 6) le député, élu pour le compte d'un parti politique (d'une coalition électorale de partis politiques) n'adhère pas au groupe parlementaire de ce parti politique (coalition électorale de partis politiques) ou s'il quitte ce groupe".

² En vertu de l'article 81, alinéa 6, "Si un député du peuple d'Ukraine, élu pour le compte d'un parti politique (d'une coalition électorale de partis politiques), n'adhère pas au groupe parlementaire qui représente ce même parti politique (cette coalition électorale de partis politiques), ou s'il le quitte, ses pouvoirs prennent fin avant terme conformément à la loi, sur décision de la plus haute instance dirigeante du parti politique (de la coalition électorale de partis politiques) intéressé(e) et ce, à la date où la décision est prise".

³ Voir l'avis sur la loi d'Ukraine portant modification de la législation concernant le statut des députés de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et des conseils locaux en Ukraine, CDL-AD(2007) 018, par. 14.

7. Bien que le projet de loi soit en général conforme aux dispositions constitutionnelles pertinentes, un élément qui va plus loin, est hautement problématique : le nouveau projet d'article 13, point 5 prévoit qu' *"un député du peuple ne peut être non-inscrit"*. Cette règle constitue une violation flagrante de la tradition européenne de libre mandat des parlementaires, car elle confie aux partis politiques le rôle exclusif de représenter les électeurs.

8. D'un point de vue plus général, le projet de loi suit manifestement la même logique que la loi portant modification de certaines lois concernant le statut des députés de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et des conseils locaux en Ukraine (CDL (2007) 003), adoptée le 12 janvier 2007 et au sujet de laquelle la Commission de Venise a adopté un avis critique au début de cette année : la Commission est parvenue à la conclusion que la loi confiait d'importantes décisions sur le statut des députés aux instances dirigeantes des partis et aux électeurs *"lesquels ne présentent pas les garanties nécessaires d'indépendance et de neutralité"*, si bien que la révocation des députés prévue par l'ordre juridique ukrainien *"est contraire au principe de mandat libre et indépendant des élus car elle introduit un mandat impératif qui n'est pas compatible avec la doctrine traditionnelle et généralement acceptée de la démocratie représentative"*.⁴

9. Etant donné ce qui précède, le projet de loi ne peut contribuer au renforcement de la démocratie en Ukraine. Il pourrait plutôt compromettre la liberté des députés, qui seraient contraints de suivre les décisions politiques prises par la plus haute instance dirigeante de leur parti s'ils ne veulent pas être privés de leur mandat. Bien que l'autorité des partis doive manifestement être réaffirmée, même la nécessité de renforcer la discipline de parti ne justifie pas, il convient de le souligner, l'imposition du mandat impératif.⁵ De plus cette solution ne permettrait pas aux députés de rester librement en contact avec leurs électeurs ni de réagir à l'évolution de l'opinion publique. Enfin, elle renforcerait le pouvoir des instances dirigeantes, alors qu'il vaudrait mieux que les conflits politiques soient réglés par des débats libres entre les partis et le grand public en général.

IV. Conclusions

10. Le projet de loi vise à mettre en œuvre les dispositions de la Constitution ukrainienne qui prévoyaient un mandat impératif, mécanisme qui a été critiqué à maintes reprises par la Commission de Venise.

11. Bien que certains éléments du projet soumis pour examen puissent paraître positifs, parce qu'ils pourraient quelque peu limiter le pouvoir discrétionnaire excessif laissé aux instances dirigeantes des partis politiques, la philosophie du texte reste incompatible avec les normes et les pratiques européennes. De plus, l'adoption d'une disposition interdisant à un député de se déclarer non-inscrit constitue une violation manifeste de la tradition européenne de libre mandat des parlementaires.

⁴ CDL-AD(2007) 018, par. 20-21. Voir aussi l'avis consolidé sur le projet de réforme constitutionnelle de l'Ukraine, adopté les 6-7 juillet 2001 à sa 47e session plénière par la Commission de Venise ; CDL-INF (2001) 11, par. 1 ; l'Avis sur les trois projets de lois portant amendement de la Constitution ukrainienne, adopté les 12-13 décembre 2003 à la 57e session plénière ; CDL-AD (2003) 19, par. 19 à 22 ; et l'Avis sur les amendements de la Constitution ukrainienne, adopté les 10-11 juin 2005 à la 63e session plénière, CDL-AD (2005) 015, par. 10 à 13.

⁵ CDL-AD(2007) 018, par. 22.

12. Etant donné que le projet de loi réaffirme une solution qui s'écarte des normes européennes, bien qu'elle s'inscrive dans un cadre constitutionnel clair, la Commission de Venise recommande vivement qu'elle soit éliminée de l'ordre juridique ukrainien. Les autorités d'Ukraine devraient aussi envisager d'amender l'article 81 de la Constitution afin d'en supprimer les dispositions qui imposent un mandat impératif aux membres de la Verkhovna Rada.