



Strasbourg, le 15 avril 2011

CDL-AD(2011)002

Or. angl.

Avis n°618 / 2011

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

**AVIS**

**SUR LE DOCUMENT DE RÉFLEXION CONCERNANT  
L'ÉTABLISSEMENT ET LE FONCTIONNEMENT  
D'UNE ASSEMBLÉE CONSTITUTIONNELLE  
UKRAINIENNE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 86<sup>ème</sup> session plénière  
(Venise, 25-26 mars 2011)**

**sur la base des observations de**

**M. Frederik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)  
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)  
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

## I. Introduction

1. Par une lettre en date du 18 février 2011, M. Serhiy Holovaty, président de la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le Document de réflexion concernant l'établissement et le fonctionnement d'une Assemblée constitutionnelle ukrainienne, élaboré et adopté par cette Commission (*Concept Paper for the Establishment and Functioning of a Constitutional Assembly in Ukraine*, CDL-REF(2011)012, en anglais seulement, ci-après : "le Document de réflexion").

2. La Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit a été créée par un décret présidentiel n° 1116/2010 du 9 décembre 2010 intitulé « *Pouvoir discrétionnaire de la Commission pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit* ». Conformément à son statut, qui figure en annexe à ce décret, la Commission est notamment chargée de « *l'élaboration de propositions visant à assurer la conformité de la Constitution ukrainienne avec les normes et valeurs européennes, sur la base des recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)* » (par. 3.c).

3. Le 13 janvier, à la première séance de la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit, le Président Ianoukovitch lui a demandé d'établir un modèle d'Assemblée constitutionnelle. Suite à cette demande, le Document de réflexion examiné dans le présent avis a été élaboré et adopté.

4. La Commission de Venise a désigné MM. F. Sejersted, E. Tanchev et K. Tuori comme rapporteurs.

5. Le présent avis, établi en tenant compte des observations des rapporteurs, a été adopté par la Commission de Venise à sa 86<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 25-26 mars 2011).

## II. Observations générales

6. Dans un récent Avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine<sup>1</sup>, la Commission de Venise a souligné « *qu'un changement du système politique d'un pays reposant sur une décision d'une Cour constitutionnelle ne jouit pas de la légitimité que seule la procédure constitutionnelle ordinaire d'amendement constitutionnel, précédée d'un large débat public ouvert, peut apporter* ». La Commission a évoqué son Avis de 2005 sur les amendements à la Constitution d'Ukraine<sup>2</sup>, dans lequel elle insistait sur le fait que « *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 [permettrait] de garantir la légitimité de la nouvelle Constitution et du régime politique ukrainien* ». Par ailleurs, selon la Commission, « *il est clair que le cadre constitutionnel actuel, reposant sur une décision de la Cour constitutionnelle, ne jouit pas d'une légitimité suffisante, légitimité que seule la procédure constitutionnelle ordinaire d'amendement constitutionnel au sein de la Verkhovna Rada peut assurer* »<sup>3</sup>.

7. Pour la Commission, « *la crise politique et constitutionnelle récente en Ukraine révèle une nouvelle fois l'urgence d'une véritable réforme constitutionnelle globale dans le pays* ». Elle

---

<sup>1</sup> Voir CDL-AD(2010)044.

<sup>2</sup> Voir CDL-AD(2005)015, par. 37.

<sup>3</sup> Voir CDL-AD(2010)044, par. 65.

rappelait qu'elle avait « déjà recommandé une telle réforme à plusieurs reprises en soulignant la nécessité d'assurer la légitimité de toute réforme constitutionnelle en Ukraine », légitimité qui « ne peut être assurée que si les amendements constitutionnels sont adoptés à la suite d'un vaste débat public ouvert et libre associant l'opposition et la société civile, et en stricte conformité avec les dispositions constitutionnelles sur les amendements à la Constitution, par le biais de décisions prises par la Verkhovna Rada à la majorité qualifiée »<sup>4</sup>. La Commission de Venise encourageait vivement « les autorités ukrainiennes à entreprendre un processus de réforme constitutionnelle reposant sur la procédure constitutionnelle ordinaire d'amendement constitutionnel, ainsi que sur la participation de tous les acteurs concernés de la société »<sup>5</sup>.

8. L'histoire constitutionnelle européenne révèle la diversité des modalités possibles pour initier une réforme constitutionnelle de grande ampleur. Il n'existe pas de modèle optimal unique adapté à tous les cas de figure. Ce qui fonctionne bien dans un pays ne convient pas nécessairement dans un autre. Selon la Commission de Venise, le plus important n'est pas la procédure retenue en tant que telle, mais le fait de savoir si le processus de réforme constitutionnelle est mis en œuvre de manière démocratique et transparente, de bonne foi, avec la sagesse et l'expertise nécessaires, et de façon à assurer une légitimité politique et populaire la plus large possible.

9. De manière générale, la notion d'« assemblée constitutionnelle » (ou de « convention »)<sup>6</sup> désigne les assemblées spécialement créées dans le but de préparer soit une nouvelle Constitution, soit une réforme constitutionnelle de grande ampleur. La rédaction ou la modification d'une Constitution par une assemblée constituante, en particulier lorsque celle-ci est élue au suffrage direct, peuvent être considérées comme un acte de souveraineté populaire. Ce n'est pas l'option la plus fréquemment retenue par les pays démocratiques, à savoir la préparation de la réforme constitutionnelle par le parlement national lui-même. En fonction de la situation nationale, une assemblée constitutionnelle peut avoir plus de chances qu'un parlement d'aboutir à un large consensus politique sur des questions fondamentales, et de bénéficier d'un soutien et d'une légitimité populaires plus solides.

10. Le droit constitutionnel comparé montre que les assemblées constitutionnelles spéciales ont surtout été utilisées dans deux types de contextes historiques. Tout d'abord, au lendemain d'une rupture avec le passé : révolution, guerre civile ou bouleversement majeur de cet ordre. Deuxièmement, lors de la création de fédérations ou de confédérations, lorsqu'un groupe d'États indépendants ou distincts, ou d'anciennes colonies, se sont regroupés au sein d'une nouvelle union.

11. Pour élaborer une Constitution, il existe plusieurs types de mécanismes extraparlimentaires et ne relevant pas de l'exécutif. Aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles par exemple, certaines constitutions d'États nations, comme la Constitution fédérale américaine de 1787, ont été élaborées et adoptées par une autorité constituante supérieure qui a entamé le processus d'élaboration *ex nihilo*, avec des contraintes de temps pour seule limite à ses compétences. Une fois la nouvelle Constitution établie, ces organes ont été dissous, cédant la place aux organes ordinaires de la puissance publique. Les assemblées constituantes du XX<sup>e</sup> siècle, comme celles des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> républiques françaises, étaient limitées dans leur marge de manœuvre non seulement par des délais, mais également par un consensus préconstitutionnel informel sur certains principes non dérogeables tels que le républicanisme ou le caractère

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, par. 73.

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 76.

<sup>6</sup> Dans la littérature sur le sujet, les termes « assemblée constituante », « assemblée constitutionnelle » et « convention constitutionnelle » sont souvent utilisés sans beaucoup de rigueur et indifféremment. Bien qu'il puisse y avoir des différences entre ces termes, elles ne seront pas abordées dans le présent avis.

unitaire du système politique, le *Rechtsstaat* ou principe de l'Etat de droit, et les droits fondamentaux de l'homme.

12. Les comités ou commissions constitutionnels (par exemple, la Commission Feugler en Suisse) constituent un autre type de mécanisme. Ces instances sont généralement composées de personnalités publiques ou d'experts chargés d'examiner des questions constitutionnelles ou d'élaborer une nouvelle Constitution ou des amendements à une Constitution existante.

13. Ainsi qu'indiqué dans le Document de réflexion, les assemblées constitutionnelles se distinguent fondamentalement par les modalités de sélection de leurs membres et par leurs mandats.

14. Dans la pratique, les assemblées constitutionnelles élues au suffrage direct sont beaucoup moins fréquentes que les assemblées élues au suffrage indirect. On peut trouver les exemples les plus récents d'assemblées élues au suffrage direct en Islande et au Népal, notamment. En outre, à la suite des récents événements en Tunisie, le Président par intérim a annoncé qu'une assemblée constituante chargée d'élaborer une nouvelle Constitution serait élue en juillet.

15. Pour ce qui est du mandat, une assemblée constitutionnelle peut être chargée de l'ensemble du processus de changement constitutionnel, ou bien d'une ou plusieurs étapes de ce processus (par exemple, formulation de propositions, débat public, négociation du projet de Constitution ou d'amendements constitutionnels, ratification d'une nouvelle Constitution ou d'amendements constitutionnels).

16. Très peu de Constitutions prévoient expressément la possibilité de mettre en place une assemblée constituante pour conduire la procédure de modification constitutionnelle<sup>7</sup>. Ce n'est pas le cas de la Constitution ukrainienne en vigueur (dans sa version de 1996).

17. Dans la pratique, les assemblées constitutionnelles ont souvent été instituées pour élaborer une Constitution entièrement nouvelle après un bouleversement à caractère révolutionnaire ou parfois lorsqu'un grave dysfonctionnement dans la mise en œuvre d'une Constitution en vigueur a conduit à élaborer une nouvelle structure constitutionnelle plus efficace. Certains estiment, en effet, que lorsqu'il s'agit d'élaborer une réforme constitutionnelle fondamentale<sup>8</sup>, une « assemblée » ou une « convention » spéciales peuvent présenter certains avantages au plan procédural par rapport à un parlement. Une telle assemblée serait notamment plus susceptible de donner corps au principe procédural de délibérations libres et sans contraintes et de faire prévaloir la raison sur les intérêts particuliers. Lorsqu'elle est organisée comme il se doit, une assemblée constitutionnelle peut se rapprocher un peu plus de l'idéal formulé par la théorie politique selon laquelle les Constitutions doivent être rédigées derrière un « voile d'ignorance », c'est-à-dire avec une parfaite connaissance des besoins de la société mais sans tenir compte des intérêts particuliers.

18. Compte tenu des appels de la Commission en faveur d'une réforme constitutionnelle d'ensemble et vu la situation politique actuelle en Ukraine, il convient de se féliciter de l'initiative du Président ukrainien et de la Commission ukrainienne pour le renforcement de la

---

<sup>7</sup> Par exemple, la Constitution américaine. Les Constitutions bulgare et russe exigent la convocation d'une instance spéciale pour modifier certaines dispositions constitutionnelles ou adopter une Constitution entièrement nouvelle.

<sup>8</sup> Voir Jon Elster, « Legislatures as Constituent Assemblies », in Bauman et Kahana, *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge University Press, 2006, p. 181-197, où l'auteur compare les « assemblées constituantes » et les « conventions » et donne de nombreux exemples de ces deux cas de figure tout en expliquant pourquoi le dernier modèle peut présenter des avantages procéduraux. Les deux conventions constitutionnelles les plus connues sont celles de Philadelphie en 1787 et de Bonn en 1949. Un autre exemple de convention constitutionnelle, plus récente mais aux résultats plus mitigés, est celle qui a été convoquée par l'Union européenne au cours de la période 2001-2003.

démocratie et de l'état de droit tendant à convoquer une assemblée constitutionnelle extraordinaire pour engager un processus de réforme constitutionnelle – au lieu de ne confier celui-ci qu'au Parlement ou au Président. Le fait que l'assemblée ne soit qu'un organe consultatif est également bienvenu dans la mesure où la Constitution ukrainienne confie le pouvoir de décision en la matière au Parlement. Ainsi, il n'y aura pas d'interruption dans la continuité constitutionnelle.

19. La Commission de Venise note que dans le décret présidentiel n° 224/2011 récemment signé, le Président ukrainien appuie la création, à l'initiative de l'ancien Président Leonid Kravtchouk, d'un « Groupe d'experts scientifiques sur la préparation de l'Assemblée constitutionnelle ».

20. A cet égard, la Commission craint que la création et le fonctionnement de deux organes différents œuvrant en parallèle sur une même question ne vienne compliquer le processus de réforme constitutionnelle et susciter davantage de controverse, tout en rendant ce processus moins cohérent et inclusif qu'il devrait l'être. Le mandat de chacun de ces deux organes devrait donc être clarifié avec plus de précision. En outre, le projet d'Assemblée constitutionnelle présenté par la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit dans son Document de réflexion du 16 février 2011 offre déjà un bon modèle, qui devrait servir de point de départ à la réflexion sur les modalités d'un processus de réforme constitutionnelle de qualité.

### **III. Observations particulières sur le projet d'assemblée constitutionnelle d'Ukraine**

#### **A. Mandat**

21. Selon le Document de réflexion, « *l'Assemblée constitutionnelle d'Ukraine est un organe consultatif auprès du Président de l'Ukraine, créé par celui-ci en vertu d'un décret présidentiel en vue d'élaborer des propositions sur une révision systématique de la Constitution en vigueur* ». (partie III, point 11).

22. L'assemblée constitutionnelle envisagée par l'Ukraine est, semble-t-il, une assemblée constitutionnelle préparatoire, chargée d'élaborer un projet de réforme d'ensemble qui sera soumis au Président, avec la proposition que ce projet soit ensuite présenté à la *Verkhovna Rada* (parlement) pour adoption conformément aux procédures prévues à la Section XIII de l'actuelle Constitution nationale (point 12 du Document de réflexion). Cette garantie du respect de l'actuelle procédure d'amendement constitutionnelle est particulièrement louable. La Commission a déjà souligné dans ses précédents avis sur la réforme constitutionnelle ukrainienne qu'il importait de respecter la procédure de modification existante prévue par la Constitution<sup>9</sup>. En outre, dans son « rapport sur l'amendement constitutionnel » de décembre 2009, la Commission a souligné le « *principe général [selon lequel] tout changement constitutionnel majeur doit être introduit de préférence conformément aux procédures d'amendement formel prescrites* » de façon à assurer la continuité, la stabilité et la prévisibilité constitutionnelles<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Voir par exemple CDL-AD(2008)015.

<sup>10</sup> Voir CDL-AD(2010)001, par. 22. Voir également le paragraphe 189, dans lequel la Commission met en garde contre le contournement des procédures d'amendement prescrites par une consultation directe de l'électorat par référendum.

23. Bien qu'il soit précisé dans le Document de réflexion que l'assemblée constitutionnelle est un organe consultatif auprès de la Présidence, son rôle pourrait, en pratique, ne pas se limiter à la consultation et au conseil. Concrètement, il incombera également à l'assemblée de rédiger un nouveau projet de réforme d'ensemble de la Constitution, projet sur lequel elle procédera à un vote (qualifié « d'approbation préliminaire » au point 12 du Document de réflexion) et qu'elle soumettra au Président en l'assortissant de la proposition de le présenter à la *Verkhovna Rada*. L'assemblée constitutionnelle envisagée ne sera pas un agent formel du pouvoir constituant, vu que la décision finale de soumettre ou non à la *Verkhovna Rada* le projet de Constitution/d'amendements constitutionnels élaboré par l'assemblée appartiendra toujours au Président.

24. L'assemblée aura pour autre tâche importante d'assurer la participation de l'ensemble des forces politiques et (autres) organisations de la société civile concernées au processus de rédaction et de conduire un débat public sur le fond de la réforme. Dans ce cadre, il est prévu que l'assemblée organise « *la discussion sur les différents projets et initiatives émanant de partis politiques, d'organisations de la société civile ou d'individus* » (point 12 du Document de réflexion).

25. Pour mener à bien sa mission, cette assemblée devrait bénéficier d'un degré élevé d'indépendance et d'autonomie. Composée et dirigée comme il se doit, elle pourrait alors être une caisse de résonance plus ou moins représentative de la société dans son ensemble. L'histoire des assemblées constituantes montre que l'une des clefs du succès réside dans le degré de consensus politique et sociétal sur les options constitutionnelles acceptables qui délimitent les travaux de l'assemblée.

## B. Composition

26. La composition de l'assemblée, telle que prévue par le Document de réflexion, assure à priori une large représentation des forces politiques et (autres) acteurs de la société civile, ainsi que des constitutionnalistes (point 13 du Document de réflexion). Le processus de sélection de ses membres soulève néanmoins quelques préoccupations.

27. Alors que, dans d'autres pays, les membres des assemblées constituantes ont été sélectionnés par une élection au suffrage direct ou indirect (par le Parlement), le Document de réflexion prévoit, semble-t-il, la désignation des membres de l'assemblée par le Président ukrainien (point 11 du Document de réflexion). Confier cette tâche au Parlement – en exigeant de préférence une majorité qualifiée – permettrait pourtant d'assurer le consensus politique ainsi qu'une large représentation. Si le modèle actuel est retenu, la Commission recommande que les membres soient choisis avec le plus grand soin de façon à ce que l'assemblée ait la légitimité requise. Pour ce faire, il convient de choisir des personnalités qui jouissent d'une large confiance et dont l'autorité soit reconnue par l'ensemble de l'échiquier politique national.

28. D'un autre côté, compte tenu de la réalité politique actuelle en Ukraine, l'investissement du Président dans la désignation des membres de l'assemblée constitutionnelle traduit et peut aussi faciliter un véritable engagement en faveur d'une réforme constitutionnelle cohérente, le rassemblement de la classe politique, et favoriser le consensus et le soutien au processus de réforme. Cet investissement ne devrait toutefois pas se solder par une influence disproportionnée du Président sur les activités de l'assemblée et sur le fond de la réforme.

29. La Commission note également l'effectif important de l'assemblée (jusqu'à 100 membres), qui risque d'entraver sa bonne marche. Sur ces 100 membres, pas plus de 30 % devraient être issus de la classe politique, 55 % du monde universitaire (experts en droit, en science politique, etc.) et 15 % de la société civile.

C. Procédures opérationnelles

30. Ainsi qu'indiqué précédemment, l'assemblée sera une instance de délibération chargée d'examiner les propositions et projets qui lui seront soumis. Elle comprendra une « *équipe d'experts spécialisés pouvant compter jusqu'à dix membres, qui seront tous des constitutionnalistes éminents (à l'exception d'un ou deux spécialistes de science politique dont les thèmes de recherche et l'expérience sont en rapport étroit avec le droit constitutionnel). Les membres de l'équipe d'experts ne seront membres d'aucun parti politique. L'équipe d'experts formulera des propositions sur la philosophie des amendements proposés et rédigera les dispositions soumises à l'Assemblée constitutionnelle* » pour considération (point 13.b du Document de réflexion).

31. Il reste que le Document de réflexion n'indique pas de manière précise comment les membres de l'équipe d'experts sont sélectionnés : les dix experts seront-ils membres de l'assemblée? Auront-ils à leur tête un président ? Dans l'affirmative, s'agira-t-il du président de l'assemblée ?

32. Le Document de réflexion n'indique pas si l'assemblée disposera d'un bureau ou d'un comité directeur. Pour la Commission de Venise, il pourrait également être utile de préciser dans le Document de réflexion si l'assemblée disposera du pouvoir de désigner des comités « thématiques », de rédaction ou d'harmonisation, chargés de travailler sur des questions particulières ou de remédier aux divergences ou incohérences entre les recommandations formulées par les comités thématiques. Enfin, il faudrait également indiquer si l'assemblée disposera d'un secrétariat et, dans l'affirmative, quelles seront sa nature et sa composition – un secrétariat professionnel ou simplement administratif.

33. A cet égard, la Commission souligne la nécessité de faire en sorte que la relation entre l'assemblée elle-même, ses éventuels comités et les personnes qui rédigent les projets soit de nature à garantir la qualité et l'efficacité du processus, la confiance mutuelle et un échange d'idées libre et constructif.

34. Concernant les méthodes de travail, l'équipe d'experts « *travaillera de façon permanente et se réunira au moins une fois par mois* » (point 13b) tandis que l'assemblée se réunira « *au moins une fois par trimestre* » (point 13a). Cela semble insuffisant ; un intervalle de trois mois est trop long dans un processus de réforme constitutionnelle. A titre de comparaison, la Convention qui a élaboré un document constitutionnel pour l'Union européenne au cours de la période 2001-2003 s'est réunie en séance plénière une ou deux fois par mois en moyenne<sup>11</sup>. Si le calendrier envisagé est maintenu, il faudrait exiger que les sessions durent plusieurs jours, ou bien que l'assemblée se réunisse plus souvent. Quoi qu'il en soit, il serait également inutile que le Document de réflexion précise la durée du mandat de l'assemblée constitutionnelle.

35. Concernant l'équipe d'experts, puisqu'il est prévu qu'elle travaille en continu, elle devrait se réunir plus régulièrement.

36. Outre une équipe d'experts, le Document de réflexion prévoit une « Commission d'organisation » composée de cinq à sept personnes, « *qui sera créée par décret du Président de l'Ukraine* » et chargée d'entreprendre les « *activités préparatoires en vue de la mise en place de l'Assemblée* » (point 16). Ici encore, le Document de réflexion ne donne aucune indication sur la sélection des membres de la « Commission d'organisation », sa nature et ses fonctions précises.

---

<sup>11</sup> Voir <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=FR>.

37. Le Document de réflexion ne règle pas non plus la question du processus de décision au sein de l'assemblée. La règle de l'unanimité ou celle du consensus général devrait-elle s'appliquer ? Devrait-on prévoir un ensemble de règles de vote ? S'il est procédé à des votes, sur quelle base ?

38. Le Document de réflexion se borne à énoncer que « *les débats se tiendront dans un cadre professionnel visant à faire en sorte que le contenu des amendements proposés soit juridique et non politique* ». La Commission de Venise salue l'intention des rédacteurs de garantir le professionnalisme des débats de l'assemblée, reconnaissant qu'un travail de qualité en matière constitutionnelle suppose un degré élevé d'expertise. Cependant, l'on ne saurait prétendre que les choix fondamentaux faits dans le cadre d'un processus de modification constitutionnelle ne sont assurément pas de nature « politique » – ils doivent l'être.

39. Enfin, il convient de se réjouir que le Document de réflexion exhorte l'assemblée constitutionnelle et son équipe d'experts « *à s'acquitter de leurs tâches en étroite coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)* » (point 17 du Document de travail).

#### **IV. Conclusion**

40. Diverses situations ont amené des gouvernements et des acteurs politiques à instituer des assemblées ou conventions constitutionnelles, ou leurs équivalents, pour élaborer une nouvelle Constitution ou réviser entièrement une Constitution existante. L'une de ces situations est l'existence de sérieuses difficultés dans la mise en application d'une Constitution en vigueur. Les expériences d'autres pays suggèrent que le recours à des instances spéciales comme des assemblées ou des conventions constitutionnelles a de fortes chances d'assurer un processus de réforme constitutionnelle plus ouvert et plus participatif, et par conséquent de renforcer la légitimité de la nouvelle Constitution.

41. Compte tenu de l'histoire constitutionnelle récente de l'Ukraine, il y a lieu de saluer l'initiative du Président de l'Ukraine et de la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit tendant à convoquer une assemblée constitutionnelle extraordinaire pour engager le processus de réforme constitutionnelle – plutôt que de le confier au seul Parlement ou Président.

42. La Commission de Venise se félicite qu'il soit envisagé de confier à une assemblée constitutionnelle le soin de préparer une réforme constitutionnelle d'ensemble et d'associer au processus de rédaction tous les acteurs concernés de la société, tout en veillant à la régularité de la procédure constitutionnelle d'adoption d'amendements constitutionnels.

43. La Commission estime qu'il est de la plus haute importance qu'une telle assemblée bénéficie d'un degré élevé d'indépendance et d'autonomie. Le rôle crucial du Président dans la sélection des membres de l'assemblée ne devrait pas aboutir à une influence disproportionnée de celui-ci sur ses travaux et sur le fond de la réforme constitutionnelle.

44. La Commission de Venise encourage la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'état de droit et le Groupe d'experts scientifiques sur la préparation de l'Assemblée Constitutionnelle à réfléchir davantage à la structure de l'assemblée et à ses procédures opérationnelles. La plupart des assemblées ou conventions constitutionnelles instituées dans les autres pays ont utilisé un système de comités, sous une forme ou sous une autre, pour mener à bien leur mission.



45. Outre le mandat, la composition et les procédures opérationnelles, certains facteurs extérieurs seront également déterminants pour le succès des travaux de l'assemblée constitutionnelle. Ainsi la nature et le degré de consensus populaire sur les objectifs constitutionnels fondamentaux pourraient être décisifs.

46. L'histoire constitutionnelle récente de l'Ukraine est marquée par les conflits et la concurrence politiques entre différents groupes de la société. La Commission de Venise a souligné à de nombreuses reprises que seul un véritable consensus dans l'ensemble de la classe politique et de la société civile sur une réforme constitutionnelle équilibrée et cohérente pourrait conférer à la nouvelle Constitution et au système politique ukrainiens la légitimité requise. C'est pourquoi la Commission encourage vivement les autorités ukrainiennes à veiller à ce qu'*une seule* instance spéciale soit chargée du processus de réforme constitutionnelle. Cela permettrait un processus de réforme cohérent et inclusif, tout en réduisant le risque d'affrontement politique.

47. Concernant le fond du processus de la réforme constitutionnelle envisagée, la Commission de Venise rappelle sa recommandation selon laquelle une réforme constitutionnelle devrait aboutir « *à un renforcement effectif de la stabilité, de l'indépendance et de l'efficacité des institutions de l'Etat, grâce à une répartition claire des compétences et à un équilibre effectif entre les pouvoirs. Elle devrait également mettre en place d'autres mécanismes et procédures de contrôle parlementaire sur les actions et intentions de l'exécutif* ». En outre, elle « *devrait inclure des modifications des dispositions relatives au système judiciaire de manière à "poser solidement les bases d'un système judiciaire moderne, efficace et totalement conforme aux normes européennes"* »<sup>12</sup>.

48. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle. Ceci comprend aussi bien la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et l'état de droit, que le Groupe d'experts scientifiques sur la préparation de l'Assemblée Constitutionnelle.

---

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2010)044, par. 74.