

Venise, 31 mars 2000

<cd\doc\2000\cd\Inf11.f>

CDL-INF (2000) 11

Or. ang.

**RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL
EN UKRAINE**

**AVIS
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION
LORS DE SA 42ème REUNION PLENIERE**

Venise, 31 mars 2000

Sur la base des commentaires de:

**M. S. BARTOLE (membre, Italie)
M. G. BATLINER (membre, Liechtenstein)
M. G. MALINVERNI (membre, Suisse)
M. H. STEINBERGER (membre, Allemagne)
M. C. SVOBODA (membre, République tchèque)**

I. Introduction

1. Le 15 janvier 2000, le Président ukrainien a annoncé, par voie de décret, la tenue d'un référendum national d'initiative populaire le 16 avril 2000. A cette occasion, six questions seront posées à la population, dans la perspective d'une révision de la Constitution ukrainienne. Le texte du décret est reproduit dans le document CDL (2000) 4 rev.

2. Par lettres en date des 28 et 31 janvier 2000, le Président de l'Assemblée parlementaire, Lord Russell-Johnston, a demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur la constitutionnalité de ce référendum et les réformes constitutionnelles proposées. Le 31 janvier 2000, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Walter Schwimmer, a lui aussi invité la Commission de Venise à donner son avis sur les aspects juridiques de ce référendum.

3. Le présent avis a été adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit à l'occasion de sa 42^e réunion plénière, le 31 mars 2000, sur la base des contributions de MM. Bartole, Batliner, Malinverni, Steinberger et Svoboda.

4. Le 27 mars 2000, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a adopté sa décision sur la constitutionnalité du référendum. Cette décision a été rendue publique le 29 mars 2000. Le même jour, le Président a émis un décret pour mettre en oeuvre la décision de la Cour. En raison de ce délai, la Commission n'a pu rendre compte de cet élément que dans les conclusions de son avis.

II. Cadre juridique du référendum

5. Les principales dispositions relatives au référendum figurent au titre III de la Constitution ukrainienne «Elections, référendum».

Article 69

L'expression de la volonté populaire s'effectue par le biais des élections, du référendum et des autres formes de démocratie directe.

Article 72

La tenue d'un référendum national est décidée par la Verkhovna Rada d'Ukraine ou par le Président de l'Ukraine conformément à leurs compétences respectives définies par la présente Constitution.

Le référendum national d'initiative populaire est organisé à la demande d'au moins trois millions de citoyens d'Ukraine ayant le droit de vote, sous réserve d'un recueil de signatures dans deux tiers au moins des régions, avec au moins 100 000 signatures par région.

Article 73

Toute question relative à la modification du territoire de l'Ukraine est tranchée par voie de référendum national uniquement.

Article 74

Il ne peut y avoir de référendum portant sur des projets de loi en matière fiscale, budgétaire et d'amnistie.

6. Les articles 92, paragraphe 20 et 106, paragraphe 6 revêtent, eux aussi, une importance particulière:

Article 92

Sont définis uniquement par les lois de l'Ukraine: (...)

20. L'organisation et les modalités des élections et des référendums; (...)

Article 106

Le Président de l'Ukraine: (...)

6. annonce par décret la tenue d'un référendum national portant sur la révision de la Constitution de l'Ukraine conformément à l'article 156 de la présente Constitution et annonce le référendum national d'initiative populaire; (...)

7. Les dispositions les plus pertinentes du titre XIII de la Constitution «De la révision de la Constitution de l'Ukraine» sont les suivantes:

Article 154

Tout projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine peut être soumis à la Verkhovna Rada d'Ukraine par le Président de l'Ukraine ou par un nombre de députés du peuple égal à un tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada d'Ukraine.

Article 155

Tout projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine – à l'exception de son titre I «Principes généraux», de son titre III «Elections, référendum» et de son titre XIII «De la révision de la Constitution de l'Ukraine» – préalablement approuvé à la majorité de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada d'Ukraine, est réputé adopté si, à la session ordinaire suivante de la Verkhovna Rada, deux tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada se prononcent en sa faveur.

Article 156

Tout projet de loi portant modification du titre I «Principes généraux», du titre III «Elections, référendum» et du titre XIII «De la révision de la Constitution de l'Ukraine» est soumis à la Verkhovna Rada d'Ukraine par le Président de l'Ukraine ou par deux tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada et, sous réserve d'être adopté par deux tiers au moins de l'effectif constitutionnel de la Verkhovna Rada, est approuvé par référendum national décrété par le Président de l'Ukraine.

Un projet de loi portant sur les mêmes modifications des titres I, III et XIII de la présente Constitution ne peut être déposé une nouvelle fois devant la Verkhovna Rada qu'au cours de la législature suivante.

Article 157

La révision de la Constitution de l'Ukraine ne peut prévoir l'abolition ou la restriction des droits et des libertés de l'homme et du citoyen, ni viser à supprimer l'indépendance ou porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

L'application de la loi martiale ou l'état d'urgence font obstacle à toute révision de la Constitution de l'Ukraine.

8. L'adoption de la loi n° 1286-XII sur les référendums nationaux et locaux du 3 juillet 1991 est antérieure à l'accession à l'indépendance de l'Ukraine. Cette loi a été révisée en 1992 afin de modifier la terminologie et certaines dispositions sur les référendums locaux en République de Crimée. Elle n'a jamais été mise en conformité avec la Constitution de l'Ukraine adoptée le 28 juin 1996. Les modalités de son application sont par conséquent fixées par les dispositions transitoires de la Constitution ukrainienne:

Titre XV

Dispositions transitoires

1. Toute disposition de lois et autres actes normatifs adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente Constitution demeure en vigueur dans la mesure où elle n'est pas contraire à la Constitution de l'Ukraine.

9. Le 11 janvier 2000, le Parlement ukrainien a adopté une loi (loi n° 1365-XIV) prévoyant un moratoire sur les référendums en raison de «la situation socio-économique difficile que connaît le pays et des carences législatives concernant l'organisation d'un référendum». Le Président a refusé de signer cette loi et l'a renvoyée devant le Parlement le 26 janvier 2000. Dans sa réponse au Parlement, le chef de l'Etat a indiqué que le référendum était un droit souverain du peuple ukrainien qui ne pouvait faire l'objet de restrictions.

III. Faits qui ont conduit à l'organisation d'un référendum en Ukraine

10. Le référendum proposé est un référendum d'initiative populaire, pour lequel plus de trois millions de signatures ont été recueillis. En effet, l'article 72, paragraphe 2 de la Constitution prévoit la possibilité d'organiser un référendum d'initiative populaire à la demande d'au moins trois millions de citoyens. La loi sur les référendums nationaux et locaux définit, elle, les modalités du recueil de ces signatures. En l'espèce, la régularité de cette procédure est contestée par les opposants au référendum. Il n'appartient manifestement pas à la Commission de prendre position sur ce point.

11. Pour comprendre l'enjeu de ce référendum, il convient de le replacer dans le contexte actuel des conflits politiques en Ukraine. Aux yeux de beaucoup de personnes, le Parlement (Verkhovna Rada) ne peut ou ne souhaite pas adopter la législation indispensable à une mise en œuvre des réformes dans ce pays. Le Parlement s'est récemment scindé en deux groupes: d'une part, une majorité, largement favorable au Président et au gouvernement;

d'autre part une minorité, avec à sa tête le président précédemment élu du Parlement. Ces deux groupes de parlementaires ont même tenu des sessions séparées et la validité de l'élection d'un nouveau président du Parlement par la nouvelle majorité fait l'objet de contestations.

IV. Nature juridique du référendum

12. En général, on distingue principalement deux types de référendums, en fonction de leur nature consultative ou obligatoire. Le référendum obligatoire peut porter sur la Constitution ou les lois. Quant au référendum d'initiative populaire, la Constitution ukrainienne reste malheureusement silencieuse quant à sa nature juridique, bien que la Commission, dans son avis sur le projet de constitution de l'Ukraine (CDL-INF (96) 6), ait recommandé une définition claire des questions sur lesquelles peut éventuellement porter l'initiative populaire.

13. Le référendum dont il est question aujourd'hui a trait à la Constitution et non à la loi. Quant à savoir s'il possède un caractère obligatoire, la réponse est moins tranchée. Lors de contacts établis avec le secrétariat de la Commission, le ministre ukrainien de la Justice, M^{me} Stanik, a clairement indiqué que le résultat du référendum devrait être entériné par une décision de la Verkhovna Rada. Le Président ukrainien, en revanche, a déclaré aux rapporteurs de l'Assemblée parlementaire que ce résultat aurait immédiatement force de loi.

14. Le texte du décret présidentiel n'est pas vraiment clair sur ce point. Dans son paragraphe introductif, le Président évoque «la consultation des citoyens ukrainiens sur un certain nombre de questions importantes qui pourraient influencer l'avenir du pays», ainsi que «l'introduction des modifications correspondantes dans la Constitution de l'Ukraine». Quant aux questions posées, il est clair que la question n° 5 sur la création d'un Parlement bicaméral ne peut revêtir un caractère immédiatement obligatoire, puisque aucun détail n'est donné quant à la composition et aux compétences de cette deuxième chambre. En revanche, d'autres questions reproduisent exactement le texte de la modification proposée et pourraient, par conséquent, être théoriquement considérées comme contraignantes. Néanmoins, l'usage de formules telles que «Etes-vous favorable...» ou «Etes-vous d'accord...» permet de conserver l'hypothèse d'un référendum à caractère consultatif.

15. Etant donné qu'il serait tout à fait inhabituel de combiner des questions directement contraignantes et purement consultatives dans le cadre d'un même référendum sans distinguer clairement entre ces deux catégories, il semblerait plus opportun de considérer que le référendum a un caractère consultatif. Néanmoins, il est préoccupant que les conséquences juridiques de ce référendum ne soient pas très évidentes, même pour des spécialistes (certes étrangers) du droit constitutionnel. On se demande alors si les citoyens ukrainiens eux-mêmes sauront exactement sur quoi ils votent.

16. Etant donné que le caractère purement consultatif du référendum est lui aussi contesté, il importe de déterminer si le caractère directement contraignant du référendum peut trouver un fondement dans la Constitution de l'Ukraine. Comme nous l'avons dit précédemment, l'article 72, paragraphe 2 ne donne pas de précisions quant à la nature juridique des référendums d'initiative populaire. Pris isolément, cet article pourrait par conséquent s'interpréter comme le fondement d'un référendum portant directement modification de la Constitution.

17. Néanmoins, il ressort d'autres dispositions constitutionnelles que l'article 72, paragraphe 2 ne peut être invoqué comme fondement un référendum constitutionnel.

18. Le titre XIII «De la révision de la Constitution de l'Ukraine» définit, de manière détaillée, les procédures applicables pour la révision de la Constitution. Ces dispositions reflètent clairement l'esprit dans lequel la Constitution a été rédigée, à savoir que ce texte devait être rigide, sa révision peu aisée et strictement soumise à des procédures reposant sur des garanties suffisantes. L'article 156 prévoit la possibilité de référendums constitutionnels, mais uniquement dans la mesure où ceux-ci portent sur certains titres de la Constitution et visent à confirmer une décision déjà prise par la Verkhovna Rada à la majorité des deux tiers de ses membres.

19. A l'exception de la question n° 6, les modifications proposées portent sur le titre IV de la Constitution, qui n'est pas mentionné dans l'article 156. Par ailleurs, la Verkhovna Rada n'a adopté aucune décision en faveur d'une révision constitutionnelle. L'article 156 ne peut par conséquent être invoqué comme fondement du présent référendum. Aucun autre article de la Constitution ne prévoit la possibilité de réviser la Constitution par référendum. Etant donné que la Constitution fixe en détail les modalités de sa révision et que son esprit est manifestement de rendre difficile toute révision et de la soumettre à des garanties, cette possibilité de réviser directement la Constitution par voie de référendum obligatoire aurait donc dû être expressément prévue par le texte de la Constitution.

20. Il est donc impossible, vu la Constitution ukrainienne, de conférer un caractère juridiquement contraignant au présent référendum, qui n'a pas – et ne peut avoir – la nature d'un référendum constitutionnel obligatoire.

21. Par conséquent, il ne reste, en l'espèce, que l'hypothèse d'un référendum consultatif, qui elle-même est loin d'être certaine. Un référendum consultatif n'est pas dépourvu de valeur juridique. En donnant aux citoyens la possibilité de s'exprimer, les représentants élus sont en quelque sorte tenus, par le jeu d'une pression qui s'exerce sur eux, de respecter la volonté populaire. Le recours au référendum consultatif influe par conséquent dans une large mesure sur l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Etat.

22. Dans ses deux avis, sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDL-INF (96) 6) et sur la Constitution de l'Ukraine (CDL-INF (97) 2), la Commission a interprété l'article 72, paragraphe 2 – sans procéder toutefois à une analyse détaillée qui n'était pas nécessaire à l'époque – comme étant relatif aux référendums législatifs. Il semble que ce soit l'interprétation la plus logique de cette disposition. L'intérêt du référendum consultatif réside dans le fait qu'un organe de l'Etat – Président, gouvernement ou parlement – demande à la population de s'exprimer sur une question précise. En l'espèce, le référendum n'est pas d'initiative étatique, mais populaire. Il serait tout à fait inhabituel et probablement sans précédent qu'une initiative populaire aboutisse à une seule consultation et non à la prise directe de décision.

23. La Commission aurait par conséquent tendance à s'en tenir à sa première interprétation, à savoir que l'article 72, paragraphe 2 fait référence aux référendums législatifs. Néanmoins, il serait souhaitable que la cour constitutionnelle ukrainienne donne son interprétation de cet article. La question de savoir si chaque question soumise au référendum entre bien dans le champ d'application matériel du référendum consultatif sera examinée plus loin.

24. La question d'un éventuel élargissement du champ d'application du référendum par la loi sur les référendums nationaux et locaux n'est pas pertinente. La Constitution l'emporte sur les lois ordinaires (voir article 8, paragraphe 2 de la Constitution). D'ailleurs, le texte constitutionnel est plus récent que ladite loi.

25. En résumé, la Commission est d'avis que le présent référendum n'a pas – et ne peut avoir – l'effet de modifier directement la Constitution ukrainienne et que l'admissibilité de l'hypothèse d'un référendum consultatif est plus que discutable.

V. Régularité du référendum

26. La nécessité de règles sur l'organisation et les modalités du référendum – au-delà des dispositions constitutionnelles – est évidente et confirmée par l'article 92, paragraphe 20 de la Constitution. Ces règles sont contenues dans la loi sur les référendums nationaux et locaux de 1991-1992. Certains articles de ladite loi sont cependant manifestement en contradiction avec la Constitution ukrainienne et ne sont donc plus applicables (voir première disposition transitoire de la Constitution). Jusqu'à présent, la cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée pour déterminer quelles étaient les dispositions de ladite loi qui demeureraient en vigueur. Il se peut qu'il devienne difficile, voire impossible, d'invoquer cette loi pour organiser un référendum, étant donné qu'un grand nombre de ses dispositions reposent sur un ordre constitutionnel complètement différent. Le principe de la légalité en tant qu'élément majeur de la prééminence du droit, reconnu notamment aux articles 1 et 8, paragraphe 1 de la Constitution ukrainienne, exige que toute question importante ayant trait au référendum soit clairement définie par la loi.

27. Il n'appartient pas à la Commission de Venise, mais uniquement à la cour constitutionnelle ukrainienne, d'indiquer dans quelle mesure cette loi demeure applicable et de déterminer si la tenue d'un référendum est possible dans ces circonstances. La cour constitutionnelle pourrait notamment s'appuyer sur le fait que la Verkhovna Rada, tenue selon l'article 92, paragraphe 20 d'adopter une loi fixant l'organisation et les modalités du référendum, est d'avis qu'un tel texte n'existe pas à l'heure actuelle. Il convient toutefois de souligner que, dans ce cas, la Verkhovna Rada est dans l'obligation d'adopter une telle loi dans les plus brefs délais.

28. En ce qui concerne le texte du décret présidentiel, il est surprenant que le Président, dans son préambule, suggère avec insistance de répondre positivement aux questions du référendum. Un tel comportement serait inadmissible dans d'autres pays.

VI. Constitutionnalité des propositions soumises au référendum et conformité avec les normes internationales

29. Dans le présent avis, la Commission examine les différentes propositions soumises au référendum à la lumière de la Constitution ukrainienne, mais aussi des normes internationales. Dans la mesure où les modifications à la Constitution actuelle se présentent sous la forme de propositions, la question de leur compatibilité avec d'autres dispositions constitutionnelles non modifiées peut être soulevée. Toutefois, la question de leur constitutionnalité ne se pose plus dès lors que ces propositions sont adoptées. On peut néanmoins toujours examiner leur conformité avec les normes internationales et déterminer, notamment, si leur adoption ne modifierait pas trop gravement l'équilibre des pouvoirs.

Question n° 1

30. La première question en comporte en réalité deux. Les citoyens sont invités à la fois:

– à dire s'ils sont prêts à exprimer leur défiance à l'égard de la Verkhovna Rada;

– à se prononcer sur la proposition de révision constitutionnelle visant à introduire la possibilité, pour le Président de l'Ukraine, de dissoudre la Verkhovna Rada si un tel vote de défiance se produit.

31. La combinaison de ces deux questions en une seule contredit un principe du droit référendaire connu notamment en Suisse ou en Italie, à savoir le principe d'unicité de la matière. Il se peut qu'un citoyen ukrainien souhaite, en général, avoir le droit d'exprimer sa défiance à l'égard du Parlement, sans pour autant vouloir le faire à l'égard de la législature actuelle. La présente formulation l'empêche donc de répondre différemment aux deux questions.

32. La première partie de la question est clairement contraire à la Constitution. Cette dernière ne contient aucune disposition permettant au peuple d'exprimer, par un vote, sa défiance à l'égard de la Verkhovna Rada. S'il est vrai que certains projets antérieurs de Constitution pour l'Ukraine (voir document CDL (95) 28) prévoyaient la possibilité d'organiser un référendum pour exprimer une défiance à l'égard de la Verkhovna Rada (mais également du Président), ces dispositions ont été supprimées à l'issue, notamment, des vives critiques formulées par la Commission de Venise (voir l'avis de M^{me} A. Milenkova, CDL (95) 63). Le concept de vote de défiance du peuple à l'égard du parlement est inconnu dans la démocratie représentative occidentale et ne peut en aucun cas être présumé en l'absence d'autorisation constitutionnelle expresse.

33. En effet, la Constitution ukrainienne exclut clairement cette possibilité. Elle fixe la durée du mandat de la Verkhovna Rada et prévoit, en son article 90, la possibilité de mettre un terme de façon anticipée à ses pouvoirs, au cas où elle ne siégerait pas dans les trente jours qui suivent le début d'une session ordinaire. L'article 5 de la loi sur les référendums nationaux et locaux semble, lui aussi, exclure l'hypothèse d'une dissolution à l'issue d'un référendum. Enfin, le fait que les auteurs de ces propositions suggèrent aussi une révision constitutionnelle semble indiquer qu'ils sont conscients de l'absence d'un tel fondement juridique. Il y a donc violation du principe fondamental selon lequel tout acte d'un organe de l'Etat exige une autorisation juridique préalable.

34. La première partie de la question est par conséquent incompatible avec la Constitution de l'Ukraine et, puisqu'il est impossible de répondre séparément aux deux questions, c'est la question dans son ensemble qui doit être abandonnée.

35. En ce qui concerne la seconde partie, la Commission avait déjà pris position contre ce type de référendum lors de l'adoption de la Constitution ukrainienne. La possibilité de tenir ces référendums serait une source d'instabilité permanente. Autoriser un référendum qui met en cause l'un des organes de l'Etat – en l'occurrence la Verkhovna Rada élue par le peuple – porterait gravement atteinte à l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Président, puisque ce dernier pourrait faire appel au peuple en cas de conflit avec le Parlement, alors que ce dernier serait dépourvu de toute possibilité similaire.

36. Par conséquent, la question n° 1 est à la fois anticonstitutionnelle et contraire aux normes démocratiques internationales.

Question n°2

37. Etant donné que cette question vise à modifier la Constitution, la question de sa constitutionnalité en tant que telle ne se pose pas. En revanche, la compatibilité de la révision constitutionnelle proposée avec les normes internationales peut être mise en doute.

38. En premier lieu, la formulation de cette question est caractérisée par de graves imperfections. Il est proposé de donner au Président ukrainien le pouvoir de dissoudre la Verkhovna Rada et de mettre un terme aux pouvoirs de cette dernière. Cette formulation manque de clarté et porte à confusion. L'idée est de modifier en même temps l'article 90 et l'article 106 de la Constitution, deux propositions qui ne sont pas distinguées dans la formulation actuelle.

39. De surcroît, les conditions régissant l'adoption de cette mesure sont mal définies. Que signifie précisément le fait de ne pas parvenir à constituer une majorité stable et opérationnelle? Une telle proposition confère au Président un pouvoir discrétionnaire trop étendu, tandis que le délai d'un mois imparti au Parlement pour former cette majorité semble bien court.

40. En conclusion, le manque de clarté de la formulation semble remettre en cause l'admissibilité de la question et l'adoption de cette proposition n'apparaît nullement souhaitable.

Question n°3

41. En limitant l'immunité des députés, la révision constitutionnelle proposée vise à restreindre une importante garantie de l'indépendance du Parlement. L'immunité parlementaire est l'un des acquis du XIX^e siècle et l'indépendance qu'elle vise à préserver revêt une importance majeure, en particulier dans une nouvelle démocratie.

Question n°4

42. La question de savoir s'il est souhaitable de réduire le nombre des députés de 450 à 300 revêt un caractère politique et il va de soi qu'un tel changement ne pourra s'appliquer qu'à une législature future.

Question n°5

43. Cette question ne peut avoir un caractère directement contraignant, étant donné qu'elle exigerait des modifications de la Constitution qui ne sont pas clairement précisées. Quant à l'hypothèse du caractère consultatif, il semble qu'elle pose elle aussi de graves difficultés, car les éléments de la question ne permettent pas aux électeurs de juger en connaissance de cause de l'opportunité de la réforme proposée. Aucune mention n'est faite des compétences de la deuxième chambre. Quant à sa composition, l'auteur de la proposition se contente de déclarer que cette chambre représentera les intérêts des régions ukrainiennes.

44. Il appartient naturellement à l'Ukraine de décider si elle souhaite se doter d'un système monocaméral ou bicaméral. Toutefois, dans un Etat unitaire, la nécessité d'une deuxième chambre n'est pas évidente. Néanmoins, l'existence d'une deuxième chambre peut contribuer à améliorer la qualité de la législation, même s'il faut également tenir compte du fait qu'elle ralentit la procédure législative. Il est par conséquent probable que les problèmes actuels, invoqués pour justifier la réforme, ne seront qu'aggravés dans le cadre d'un tel système.

45. Il conviendrait bien évidemment de garantir que les membres de cette deuxième chambre soient élus librement et ne soient nullement soumis à l'autorité des chefs des administrations publiques locales, nommés par le Président de l'Ukraine (article 106, paragraphe 10 et 118, paragraphe 4 de la Constitution).

Question n°6

46. La formulation de cette question est, elle aussi, caractérisée par de graves imperfections. Interprétée littéralement, elle semble porter atteinte à l'ensemble de l'ordre constitutionnel, en donnant au peuple ukrainien la possibilité de remplacer la Constitution actuelle par une Constitution entièrement nouvelle. En vertu de cette dernière, le respect de garanties majeures en matière de révision constitutionnelle ne serait plus exigé, contrairement au droit constitutionnel actuel. Il est notamment fait référence à l'article 157 qui interdit l'abolition ou la restriction des droits de l'homme et des libertés, ainsi qu'à la nécessité d'une majorité des deux tiers au sein de la Verkhovna Rada. Si cette question doit être interprétée comme concernant uniquement la révision de la Constitution, on ne voit pas du tout quels seront, parmi les articles 154 et suivants, les dispositions qui seront conservées ou modifiées.

47. La possibilité de réviser la Constitution par voie de référendum ne semble nullement souhaitable. Dans son avis sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDL (96) 6), la Commission avait déjà déclaré:

«Il est recommandé en particulier d'éviter la possibilité de modifier la Constitution de cette manière, car cette procédure apparemment démocratique peut facilement être utilisée abusivement à des fins populistes.»

48. Les événements dans les autres Etats de la CEI tels que le Bélarus ou le Kazakhstan confirment la probabilité d'un usage abusif de cette procédure en vue de renforcer de manière excessive les pouvoirs présidentiels.

49. L'admissibilité de cette question semble donc fortement douteuse en raison de son manque de clarté. Quant à la proposition soumise au référendum, elle n'est nullement souhaitable.

Evaluation générale des questions dans leur ensemble

50. L'analyse de chaque question montre qu'il existe un grand nombre d'ambiguïtés et d'incohérences. Les spécialistes de droit constitutionnel eux-mêmes ont de grandes difficultés à saisir le contenu de certaines questions et l'on se demande par conséquent si les électeurs ukrainiens seront capables de juger en connaissance de cause. Ces imperfections sont certainement dues au fait que les questions ont été formulées à l'initiative de citoyens, en

l'absence de tout contrôle ultérieur des organes de l'Etat. En conséquence, la révision de la Constitution par cette procédure n'est pas souhaitable.

51. La première question est de toute évidence anticonstitutionnelle. Quant aux autres, elles posent de graves problèmes. Ces diverses imperfections portent atteinte à la validité de l'ensemble du référendum.

52. En outre, les conséquences politiques de ces propositions seront toujours les mêmes: un affaiblissement de la Verkhovna Rada et, directement ou indirectement, un renforcement des pouvoirs du Président. La mise en œuvre de l'ensemble de ces propositions porterait atteinte à l'équilibre des pouvoirs entre le Président et le Parlement.

Conclusions

53. En ce qui concerne le référendum tel qu'il a été initialement proposé dans le décret du 15 janvier 2000, les conclusions de la Commission peuvent être résumées comme suit:

- la Constitution ne peut être directement révisée par le biais du présent référendum;

- l'admissibilité d'un référendum consultatif d'initiative populaire semble très discutable;

- il appartient à la cour constitutionnelle de l'Ukraine de décider s'il existe à l'heure actuelle un fondement juridique pour la tenue de référendums en Ukraine;

- l'une des questions soumises au référendum est de toute évidence contraire à la Constitution, les autres manquent de clarté et/ou posent de très graves problèmes;

- l'adoption de l'ensemble de ces propositions porterait atteinte à l'équilibre des pouvoirs entre le Président et le Parlement.

Ces éléments mettent gravement en cause la constitutionnalité et la recevabilité du référendum dans son ensemble.

54. Suite à la décision de la Cour constitutionnelle, la situation de fait prise en compte par la Commission a changé. A la suite de cette décision très importante, la Cour a déclaré les questions 1 et 6 anticonstitutionnelles. Elle a décidé en outre, que si d'autres questions étaient approuvées lors du référendum, cela ne pouvait être considéré comme un amendement direct à la Constitution, mais que les organes de l'Etat devaient obligatoirement examiner ces propositions et prendre des décisions y afférentes en conformité avec le Chapitre XIII de la Constitution sur l'introduction d'amendements à la Constitution d'Ukraine.

55. La Commission constate que cette décision ouvre la porte à une solution possible sur la base d'un consensus entre les différents pouvoirs de l'Etat. Si les questions sont approuvées par le peuple, leur examen par la Verkhovna Rada et les autres institutions des pouvoirs de l'Etat permettront de faire en sorte que les amendements finalement adoptés ne soient pas incompatibles avec les standards européens et qu'ils traduisent une solution acceptable par tous les organes de l'Etat. La Commission est à la disposition des autorités ukrainiennes pour leur accorder son assistance en la matière.

