

Strasbourg, le 11 mars 1997

<s:\cdl\doc(97)\cdl-inf\inf2.f>

CDL-INF (97) 2

**AVIS
SUR LA CONSTITUTION
DE L'UKRAINE**

**adopté par la Commission
à sa 30ème réunion plénière à Venise,
les 7 et 8 mars 1997**

**sur la base
des contributions de:**

**M. S. BARTOLE (Italie)
M. G. BATLINER (Liechtenstein)
M. J. KLU_KA (Slovaquie)
M^{me} A. MILENKOVA (Bulgarie)
M. H. STEINBERGER (Allemagne)
M. A. DELCAMP (CPLRE)**

AVIS SUR LA CONSTITUTION DE L'UKRAINE

Introduction

Par courrier en date du 10 juillet 1996, le président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, M. Hågård, a demandé à la Commission d'évaluer la nouvelle Constitution de l'Ukraine du point de vue des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la démocratie parlementaire et des droits des minorités.

Rappelons que la Commission a adopté, lors de sa 27^e session des 17 et 18 mai 1996, un avis sur le projet de Constitution de l'Ukraine (CDL-INF(96)6) et que la Constitution en vigueur est fondée sur l'avant-projet déjà examiné par la Commission à cette occasion. Le texte de la Constitution ayant été parachevé depuis lors, nous ne reprendrons pas ici la totalité des remarques figurant dans le précédent avis. Le présent avis met l'accent sur les questions qui paraissent importantes pour l'évolution de la structure constitutionnelle de l'Ukraine ainsi que dans le cadre du contrôle exercé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Le présent avis repose sur les contributions écrites de MM. Bartole (Italie), Batliner (Liechtenstein) et Klu_ka (Slovaquie), de M^{me} Milenkova (Bulgarie) et de MM. Steinberger (Allemagne) et Delcamp (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe). Les observations émises sur l'avant-projet par M. Aguiar de Luque (Espagne), M^{me} Suchocka (Pologne) et M. Svoboda (République Tchèque) ont également été prises en compte, ainsi que les débats des 28^e et 29^e sessions de la Commission.

Chapitre I Principes généraux

Ce chapitre a été amélioré par rapport à l'avant-projet et mérite une appréciation positive. Comme l'ensemble de la Constitution, il traduit la volonté de l'Ukraine d'être un Etat démocratique, social et fondé sur le droit (voir en particulier l'article 1).

Les principes importants de l'Etat de droit se retrouvent dans ce chapitre:

- la Constitution est la norme juridique suprême et ses effets sont directement applicables; les lois et les autres actes juridiques normatifs sont adoptés sur cette base et doivent s'y conformer (article 8);
- le principe de la séparation des pouvoirs est reconnu et les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire exercent leur autorité dans les limites fixées par la Constitution et conformément aux lois (article 6);
- le principe de légalité est clairement réaffirmé à l'article 19;
- les dispositions constitutionnelles sur les droits de l'homme sont directement applicables par les tribunaux (article 8, paragraphe 3).

L'article 9 intègre les traités internationaux dûment ratifiés à l'ordre juridique interne. Alors qu'il

n'est toujours pas fait mention dans cet article de la coutume internationale ni des principes de droit généralement reconnus, l'article 18 concernant la politique étrangère de l'Ukraine fait référence aux principes et aux normes du droit international généralement reconnus.

Autre modification positive: l'article 5, paragraphe 2, dispose maintenant que «le peuple exerce le pouvoir directement, ou par l'intermédiaire des organes de l'Etat, ou des collectivités territoriales».

La critique visant l'article 3 émise lors de l'examen de l'avant-projet demeure valable: le texte persiste en effet à définir les droits de l'homme comme la valeur sociale suprême et non, tout simplement, comme la valeur suprême.

Chapitre II

Droits de l'homme et droits civiques, libertés et devoirs

Commentaire général

Il importe de noter tout d'abord que le catalogue des droits garantis est très complet et qu'il traduit une volonté de protéger l'ensemble des droits énumérés par la Convention européenne des droits de l'homme et de s'assurer de leur mise en œuvre effective. Le fait que les articles 22 et 157 garantissent les droits de l'homme dans leur essence même en interdisant leur abolition par voie d'amendement constitutionnel a été également très apprécié. Les articles 8, paragraphe 3, et 55, paragraphe 1, sont particulièrement importants, car ils précisent que les dispositions relatives aux droits de l'homme doivent être directement appliquées et protégées par le juge.

Il subsiste cependant certains points faibles déjà relevés par la Commission lors de l'examen de l'avant-projet, à savoir le caractère non structuré de ce chapitre et l'usage de termes identiques pour désigner, d'une part, les droits sociaux, économiques et environnementaux et, d'autre part, les libertés fondamentales. Il est fait référence à cet égard au dernier avis de la Commission.

La Commission est consciente qu'il est de tradition dans les anciens pays socialistes de proclamer dans la Constitution de nombreux droits sociaux et que dans l'ensemble de ces Etats, la société est très attachée à cette pratique.

La situation a cependant fortement évolué en Ukraine par rapport à la période socialiste, puisque le pays dispose maintenant d'une Constitution directement applicable par la justice et qui charge les tribunaux de protéger les droits qu'elle garantit. Il faut donc s'abstenir de submerger les tribunaux de missions qu'ils ne peuvent remplir, en traitant indifféremment les droits qui peuvent être appliqués directement et d'autres droits qui doivent être mis en œuvre sur la base d'une loi ou par l'exécutif. C'est pourquoi il est tout à fait regrettable que d'une manière générale l'expression «chacun a le droit de» s'applique aussi aux droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Dans plusieurs cas, s'agissant par exemple de l'article 47 sur le droit au logement ou de l'article 49 sur le droit à la protection sanitaire, la phrase suivant immédiatement selon laquelle: «l'Etat crée les conditions de la mise en œuvre de ce droit», semble indiquer que le droit en question ne peut être directement appliqué par le juge. D'autres

droits, comme celui à des conditions de vie décentes (article 48) ou à un environnement propre (article 50), ne sont nullement précisés, ce qui peut faire naître des espérances totalement irréalistes. Si les tribunaux sont incapables de mettre en œuvre ces droits, cela risque de miner la crédibilité des dispositions constitutionnelles protégeant les libertés fondamentales.

Les limitations possibles des droits de l'homme

L'approche de ce problème proposée par la Constitution ukrainienne est la bonne: elle prévoit les restrictions possibles article par article et non grâce à une clause limitative générale, commune et nécessairement vague, qui engloberait sans distinction tous les droits. Le paragraphe 1 de l'article 64, nouvellement introduit, selon lequel les droits et libertés constitutionnels des citoyens ukrainiens ne peuvent être restreints que dans les cas énumérés par la Constitution, reprend une recommandation faite par la Commission dans son avis sur l'avant-projet et vient combler un vide important dans le dispositif de garantie des droits de l'homme.

Malheureusement, l'ancien paragraphe 2 de l'article 64, contenant le principe de proportionnalité, a été supprimé en même temps que la clause générale sur les restrictions possibles aux droits de l'homme contenue dans l'ancien article 64, paragraphe 1. Etant donné que de nombreuses restrictions autorisées par les divers articles de la Constitution (voir celles relatives à la liberté de pensée et de parole de l'article 34, paragraphe 3) sont assez larges, il sera très important que la Cour constitutionnelle applique un principe général de proportionnalité à ces diverses restrictions.

Il aurait été utile aussi de faire mention des droits des personnes morales.

Commentaire article par article

Article 27

Il est regrettable que la peine capitale ne semble pas avoir été abolie (nul ne peut être arbitrairement privé de la vie, au lieu de: nul ne peut être privé de la vie).

Article 33

Dans son précédent avis, la Commission a reproché à l'avant-projet d'autoriser des limitations à la liberté de déplacement dans de trop nombreux cas. Dans la rédaction actuelle de l'article, ce catalogue de cas a été remplacé par une clause autorisant d'une manière générale les restrictions prévues par la loi. Il s'ensuit qu'il est possible, sans limite aucune, de restreindre par la loi ordinaire la protection constitutionnelle de la liberté de déplacement.

Article 55

La reconnaissance par l'article 55, paragraphe 2, du droit de tout individu de contester les actes des pouvoirs publics est essentielle, car elle donne un fondement constitutionnel au contrôle juridictionnel des décisions administratives. Il est dommage qu'aucune disposition n'ait été incluse pour garantir l'accès de tous à des juridictions indépendantes et impartiales, tant au civil qu'au pénal.

Article 64, paragraphe 2

La liste des droits qui ne peuvent pas être restreints dans des situations d'urgence semble d'une longueur peu réaliste (voir articles 47 et 56).

Chapitre III Elections, référendum

Une appréciation positive doit être émise sur ce chapitre. On ne peut que se féliciter que le texte ne fasse plus référence au concept trop radical de démocratie directe, mais qu'il soit parvenu à un juste équilibre entre démocratie directe et démocratie représentative.

Il semble légitime en particulier que l'article 85, n° 2, limite le pouvoir de la Verkhovna Rada d'instituer un référendum panukrainien aux modifications du territoire national. En effet, si l'on considère l'instabilité potentielle des frontières des pays de la Communauté des Etats indépendants et les problèmes de minorités résultant inéluctablement de la dissolution de l'ex-Union soviétique, les dispositions de l'article 73, qui prévoient que le territoire national ne peut être modifié que par référendum, paraissent justifiées et constituent peut-être une garantie supplémentaire pour la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays.

L'introduction de l'initiative populaire telle que définie à l'article 72 permet aux citoyens de prendre part au processus législatif. Il crée un moyen supplémentaire de contrôle populaire sur le fonctionnement des organes de l'Etat. L'exclusion des questions fiscales, budgétaires ou d'amnistie du champ du référendum, prévue par l'article 74, paraît aussi tout à fait justifiée.

Chapitre IV La Verkhovna Rada d'Ukraine

Commentaire général

Le texte de la Constitution tel qu'adopté diffère substantiellement de l'avant-projet soumis à la Commission, dans la mesure où le système bicaméral prévu à l'origine a été remplacé par un parlement monocaméral. Toutefois, par d'autres aspects, ce chapitre est très semblable à ce qu'il était dans la version précédente et certaines dispositions contestables du texte initial, comme la participation minimale de 50 % qui était exigée pour que les élections législatives soient considérées comme valides, ont été abandonnées.

Article 75

La description du rôle du parlement donnée dans cet article est à la fois exacte et concise.

Article 78

Cet article reconnaît avec raison la nécessité de disposer de parlementaires à plein temps. Il eût été préférable de donner dans la Constitution des détails sur les incompatibilités du mandat de député avec d'autres activités.

Article 87

La règle selon laquelle une motion de censure du gouvernement ne peut être déposée que par un tiers au moins des membres de la Verkhovna Rada semble un peu trop stricte. La disposition qui interdit le dépôt d'une telle motion dans l'année suivant l'approbation de la déclaration de politique générale du gouvernement par le parlement ne semble pas non plus très judicieuse. La responsabilité du gouvernement peut être mise en jeu sur des questions qui, bien qu'essentielles, ne figuraient pas dans le programme présenté aux députés. Rappelons enfin qu'en de semblables occasions, les débats ne portent pas seulement sur le maintien au pouvoir des hommes en place, mais également sur des questions importantes qui, pour une raison ou une autre, ne sont peut-être pas bien traitées par l'exécutif et font ainsi l'objet d'une discussion publique.

Article 90

La Constitution fournit une base suffisamment stable aux activités parlementaires. Il n'est plus question de procédure d'autodissolution et le président lui-même ne peut dissoudre le parlement qu'en des circonstances très exceptionnelles. La règle édictée par le paragraphe 1 de l'article 90, selon laquelle les pouvoirs d'une assemblée ne prennent fin qu'au jour de l'entrée en fonction de celle qui lui succède, permet d'éviter que pendant une vacance du législatif une autre instance étatique empiète sur les attributions des parlementaires.

Article 92

Cet article recense les questions qui relèvent de la seule loi. Même si la création d'un «domaine réservé» parlementaire est un élément positif, il n'existe aucune disposition générale clarifiant les rapports entre les textes votés par le parlement, les pouvoirs du président de prendre des décrets et des instructions exécutoires sur l'ensemble du territoire (fondés sur l'article 106, paragraphe 2), et ceux du Conseil des ministres (article 117, paragraphe 1) d'édicter des résolutions et des ordonnances exécutoires.

Article 93

On peut se demander si l'initiative doit revenir, en matière législative, au président ou au Conseil des ministres. Le chef de l'Etat, qui exerce des fonctions très particulières, ne devrait pas être mêlé de trop près aux activités politiques ordinaires, ce qui serait le cas s'il lui appartenait de soumettre les projets de loi à la Verkhovna Rada.

On peut également se demander si la Banque nationale, qui doit rester en dehors du domaine politique, devrait se voir reconnaître le droit d'initiative législative.

L'explication donnée pour ces dispositions étant qu'en Ukraine des mesures inhabituelles doivent être appliquées pour faire face à la crise économique liée à la transition vers une économie de marché (cf. les pouvoirs étendus du Président de prendre des décrets dans le domaine économique en vertu de la disposition transitoire n°4).

Article 94

L'exigence d'une majorité des deux tiers des membres de la Verkhovna Rada pour passer outre au veto présidentiel paraît excessive.

Chapitre V Le président de l'Ukraine

Commentaire général

La Constitution met en place un régime semi-présidentiel qui, sans copier le système français, est très proche de lui par de nombreux traits. Le président dispose de pouvoirs très importants.

Certains éléments discutables figurant dans les avant-projets, comme la possibilité d'une censure populaire du président par voie référendaire, ont été éliminés, à juste titre, de la version finale.

Commentaire article par article

Article 102

Il revient au juge de garantir les droits de l'homme. On peut donc se demander pourquoi le président est proclamé garant du respect des droits de l'homme et des libertés publiques.

La suppression de la disposition donnant au président le pouvoir de prendre part à la coordination des activités des organes de l'Etat, ainsi que d'intervenir dans les rapports de ces derniers avec les collectivités territoriales, est un point positif.

Article 111

Le fait que la procédure de mise en accusation du président ne soit pas du ressort du seul parlement mais nécessite également l'avis de la Cour constitutionnelle et celui de la Cour suprême constitue un progrès.

Chapitre VI **Le gouvernement d'Ukraine** **Les autres organes de l'exécutif**

Commentaire général

Selon l'article 113, paragraphe 2, le cabinet est responsable devant le président et rend des comptes à la Verkhovna Rada. En pratique, c'est la dépendance à l'égard du chef de l'Etat qui prime. Ainsi, sous l'angle de la durée, son mandat est lié à celui du président et non à celui de la Verkhovna Rada.

Le président nomme le Premier ministre avec l'accord de la majorité de la Verkhovna Rada dans sa composition prévue par la Constitution. La Constitution ne contient aucune disposition pour le cas où, le parlement ayant rejeté le candidat du président, celui-ci maintiendrait son choix.

Il paraît normal que la composition du cabinet ne soit pas soumise à l'approbation du législatif.

Articles 118 et 119

Ces articles ont été énormément améliorés par rapport aux rédactions antérieures, et les pouvoirs de l'exécutif au niveau des oblasts, des districts ou des villes de Kyiv et de Sébastopol, ainsi qu'à celui des collectivités territoriales, ont été définis beaucoup plus clairement. La suppression des dispositions subordonnant les pouvoirs locaux aux instances les plus élevées du pouvoir exécutif constitue un bon point.

Chapitre VII **Le parquet**

La nouvelle formulation de ce chapitre semble compatible avec les critères européens, encore qu'on puisse toujours s'interroger sur l'opportunité de consacrer un chapitre particulier à cette instance.

Il faut noter que conformément à la disposition transitoire n° 9 (voir chapitre XV, ci-dessous) et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, le parquet conserve sa mission de contrôle de l'application des lois.

Chapitre VIII **La justice**

Ce chapitre mérite également une évaluation positive.

Le texte énumère certains principes fondamentaux de l'Etat de droit:

- article 124: la justice n'est administrée que par les tribunaux;
- article 126: indépendance et immunité des magistrats;
- article 129: indépendance des magistrats, les grands principes procéduraux.

La création d'un Conseil supérieur de la magistrature est une décision positive et peut contribuer à renforcer dans la pratique l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Chapitre IX **Structure territoriale de l'Ukraine**

L'article 132 est toujours relativement vague et est davantage programmatique que normatif.

Chapitre X **République autonome de Crimée**

Le texte de la version définitive est plus précis et cohérent que celui de l'avant-projet. Il demeure toutefois évident que la Verkhovna Rada n'a pas souhaité reconnaître à la Crimée un statut comparable à celui d'une région allemande (Land) ou espagnole. Le texte évite soigneusement de parler des lois de Crimée, préférant se référer aux «dispositions normatives», qui doivent être en conformité, non seulement avec la Constitution, mais aussi avec les lois ukrainiennes.

Articles 137 et 138

Le fait que la Constitution énumère les pouvoirs de la République autonome, en matière de dispositions normatives (article 137) et pour d'autres catégories d'actes (article 138), est positif. Toutefois, il est toujours difficile de dire si la Crimée dispose d'une sphère de compétence propre. En principe, le pouvoir de la Verkhovna Rada de Crimée d'en appeler à la Cour constitutionnelle d'Ukraine semble impliquer qu'il existe un domaine de compétence protégée par la Constitution. A l'inverse, les actes normatifs criméens doivent être conformes non seulement à la Constitution, mais encore aux lois ukrainiennes. On pourrait en conclure que les autorités centrales puissent légiférer dans les domaines d'application des articles 137 et 138.

Afin d'éviter différends et conflits susceptibles de nuire à l'autonomie de la Crimée, les limites du pouvoir législatif des autorités centrales pourraient être définies de trois manières différentes:

a. on pourrait dire que les autorités de la République de Crimée doivent respecter la législation nationale qui régit les domaines relevant de la compétence nationale et ne coïncide pas avec les domaines énumérés par les articles 137 et 138;

b. on pourrait soutenir aussi qu'il revient à la législation nationale de poser les principes de droit qui doivent être mis en œuvre par les autorités de Crimée chargées de réglementer de façon détaillée les domaines énumérés par ces articles;

c. enfin, on pourrait aussi prétendre que le législateur ukrainien peut intervenir dans les domaines énumérés par les articles 137 et 138 lorsque l'intérêt national est en jeu.

Cette dernière approche est la plus souple, mais elle peut favoriser un élargissement de la compétence nationale si la Cour constitutionnelle accepte l'interprétation de l'intérêt national donné par les autorités centrales. Cela pourrait engendrer nombre de divergences d'opinion et de conflits.

Chapitre XI Autonomie locale

Ce chapitre mérite une appréciation positive. Il a été encore amélioré par rapport à l'avant-projet. La Commission relève que le professeur Delcamp, expert auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, conclut que, d'une manière générale, les dispositions de ce texte sont conformes aux exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale. La Constitution fait une distinction entre les compétences originaires des collectivités territoriales et les pouvoirs qui leur sont attribués. L'article 7 des dispositions transitoires prévoit le transfert de pouvoirs aux présidents élus responsables devant leurs conseils respectifs.

Comme nombre de détails ne sont pas réglés par la Constitution, c'est principalement au législateur qu'il appartiendra d'apporter les réponses appropriées.

Chapitre XII La Cour constitutionnelle d'Ukraine

Commentaire général

Ce chapitre crée une Cour constitutionnelle permanente. Il est pleinement conforme à la pratique des nouvelles démocraties qui consiste à protéger la constitutionnalité du nouvel ordre juridique en instaurant un organe judiciaire spécialisé, permanent et indépendant. Il mérite une évaluation favorable. Le texte définitif est quasiment identique à celui examiné auparavant par la Commission. Toutefois, le rôle de la juridiction suprême a été renforcé par la loi sur la Cour constitutionnelle d'Ukraine adoptée en octobre.

Ceci concerne, en particulier, les pouvoirs de la cour:

Le texte de la Constitution ne prévoit aucune procédure particulière permettant aux particuliers se prétendant victimes de violations des droits de l'homme de saisir la cour, bien qu'il reconnaisse cette possibilité au médiateur parlementaire. La loi sur la Cour constitutionnelle institue une telle voie de recours, sur la base de la compétence de la Cour d'interpréter officiellement la Constitution ukrainienne (voir en particulier les articles 42, 43 et 94 de la loi). La portée de ces dispositions n'est toutefois pas entièrement claire.

La Constitution prévoit que la Cour suprême, comme d'autres organes de l'Etat, peut demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité des lois et d'autres actes. L'article 83 de la loi dispose que, si au cours d'une affaire surgit un différend quant à la constitutionnalité de certaines normes, le cours de la procédure sera suspendu jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle se soit prononcée.

Autre lacune de la Constitution: des dispositions sur les conflits de compétence.

L'article 75 de la loi sur la Cour constitutionnelle traite ces conflits dans le cadre de l'examen des affaires touchant à la constitutionnalité d'actes du législatif. Si cela est insuffisant, de semblables conflits peuvent aussi être tranchés dans le contexte de la procédure d'interprétation officielle prévue par l'article 150, paragraphe 2, de la Constitution.

La nouvelle loi confère à la Cour constitutionnelle un rôle très important dans le renforcement du constitutionnalisme en Ukraine. On peut seulement regretter que de nombreuses dispositions de la loi n'aient pas trouvé une expression dans la Constitution proprement dite.

Article 148

Cet article contient une innovation: un tiers des juges constitutionnels doit être nommé par l'Assemblée des magistrats d'Ukraine. Cela peut avoir pour effet de dépolitiser la procédure de nomination et de renforcer l'indépendance de la cour. Il manque toutefois une disposition pour le cas où l'une des trois instances chargées de nommer les membres de la cour ne remplit pas cette mission.

Article 149

Cet article étend les garanties d'indépendance des magistrats aux juges de la Cour constitutionnelle. L'article 23 de la loi sur la Cour constitutionnelle reconnaît à celle-ci le droit de mettre fin aux fonctions d'un de ses membres, sauf dans les cas d'incompatibilité de la charge avec d'autres activités et de violation de serment; dans ces circonstances, la décision appartient à la Verkhovna Rada.

L'article 31 de la même loi prévoit qu'une ligne budgétaire supplémentaire sera inscrite au budget de l'Etat pour la Cour constitutionnelle.

Le serment des magistrats de la Cour constitutionnelle est décrit à l'article 17 de la loi.

Chapitre XIII Les amendements à la Constitution

Commentaire général

Ce chapitre témoigne de la volonté des rédacteurs de bâtir une Constitution rigide, difficile à amender. Cela devrait contribuer à la stabilité du système constitutionnel.

Article 156

Il semble excessif d'exiger la participation des deux tiers des députés pour soumettre à la Verkhovna Rada un projet de loi tendant à amender certains chapitres de la Constitution. C'est la majorité exigée pour l'adoption d'un amendement.

Article 157

La tentative des constituants de sauvegarder l'essence des droits de l'homme en interdisant leur abolition mérite d'être soulignée. Cette disposition, comme celle interdisant les amendements visant à porter atteinte à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale du pays, laisse une large marge d'interprétation à la Cour constitutionnelle.

Chapitre XV Dispositions transitoires

Plusieurs d'entre elles ont pour effet de retarder l'entrée en vigueur de dispositions importantes de la Constitution.

Nous avons déjà noté dans le commentaire sur le chapitre VII que la disposition transitoire n° 9 ne fixe aucun délai pour l'entrée en vigueur des nouvelles règles concernant le parquet.

Dans nombre de domaines particulièrement importants pour les droits de l'homme (arrestation, garde à vue et détention de personnes soupçonnées d'un crime, interrogatoire ou fouille domiciliaire ou des biens d'une personne), les règles en vigueur avant la promulgation de la Constitution demeurent en vigueur pour cinq années encore, en vertu de la disposition transitoire n° 13, ce qui semble très long.

La disposition transitoire n° 12 reporte l'entrée en vigueur des nouvelles mesures concernant le pouvoir judiciaire, ce qui ne manquera pas de susciter des tensions dans l'ensemble du système pendant la période transitoire.

Conclusions

En résumé, la Commission relève avec plaisir que le temps relativement long qui s'est écoulé jusqu'à l'adoption de la Constitution du nouvel Etat indépendant a été mis à profit par l'Ukraine pour améliorer constamment le texte et que la version finale intègre nombre des remarques émises par elle lors de l'examen des avant-projets.

Néanmoins, plusieurs des dispositions de la Constitution laissent encore à désirer d'un point de vue juridique. Ces insuffisances ont des raisons politiques et peuvent être expliquées par le fait qu'il fallait arriver à un compromis politique permettant l'adoption de la Constitution. Lors de la mise en oeuvre de ces dispositions, l'Ukraine devrait tenir compte de l'avis de la Commission et des standards pertinents du Conseil de l'Europe

La Constitution va maintenant être soumise à l'épreuve des faits et les difficultés liées à la situation économique risquent de retarder la mise en oeuvre des nouveaux principes et de compromettre la concrétisation des idées positives contenues dans ce texte. Il faudra prêter une attention particulière aux dispositions transitoires, pour s'assurer qu'elles ne favorisent pas pendant très longtemps la survie d'éléments de l'ancien système.

Toutefois, après avoir suivi étroitement durant plusieurs années le processus constitutionnel en Ukraine, la Commission relève davantage de motifs d'optimisme. Bien que ce texte crée un exécutif puissant sous la direction d'un président fort, il est suffisamment équilibré, ce qui devrait permettre d'éviter une dérive autoritaire. Les principes de l'Etat de droit sont profondément enracinés dans la Constitution. La création de collectivités territoriales démocratiques, et le rôle essentiel dévolu à la Cour constitutionnelle, devraient contribuer à l'enracinement de la culture démocratique en Ukraine.