



Strasbourg, le 13 octobre 1997

<s:\cd\doc\97\cd\pdg>

N° 49 / 97

9 7 / 411 ?
Diffusion restreinte

CDL (97) 48

Fr.seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

COMMENTAIRES

**SUR LE PROJET DE CONSTITUTION
DE LA REPUBLIQUE AUTONOME DU NAKHCHIVAN
(Azerbaïdjan)**

par

**M. Michel LESAGE
(France)**

12 octobre 1997

Remarques préliminaires sur le PROJET DE CONSTITUTION
de la République autonome du NAKHITCHEVAN

par Michel LESAGE

Professeur à l'Université de Paris I - Panthéon Sorbonne

Le traité russo-turc de Kars du 13 octobre 1921 stipule que le Nakhitchevan fait partie de la RSS d'Azerbaïdjan et doit bénéficier d'un statut autonome. En février 1923, le Nakhitchevan a reçu le statut de territoire autonome du Nakhitchevan au sein de la RSS d'Azerbaïdjan, transformé le 9 février 1924 en République Socialiste Soviétique Autonome du Nakhitchevan.

1. La notion « d'Etat autonome »

La loi de l'URSS du 26 avril 1990 sur « la délimitation des compétences entre l'Union des RSS et les sujets de la Fédération » a fait des républiques autonomes des « **Etats socialistes soviétiques, sujets de la fédération-l'Union des R.S.S.** ».*

* La loi précise : « Les républiques autonomes, les formations autonomes font partie des républiques fédérées sur la base de la libre autodétermination des peuples, possèdent toute la plénitude du pouvoir d'Etat sur leur territoire en dehors des limites des attributions transférées par elles à la compétence de l'Union des R.S.S. et des républiques fédérées.

Les relations des républiques autonomes, des formations autonomes avec les républiques fédérées dont elles font partie sont définies par des conventions et des traités conclus dans le cadre de la Constitution de l'U.R.S.S., des Constitutions des républiques fédérées et autonomes et la présente Loi ».

Le statut de la République autonome du Nakhitchevan est fixé par le Chapitre VIII de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, adoptée par référendum organisé sur l'ensemble du territoire de la République d'Azerbaïdjan, y compris le Nakhitchevan le 12 novembre 1995.

L'article 134 fait de la République autonome du Nakhitchevan un « Etat autonome » au sein de la République d'Azerbaïdjan.

Il résulte de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan que cet « Etat autonome » :

1° n'a aucune compétence en droit international : la Constitution de la République d'Azerbaïdjan n'évoque que les relations internationales de la République d'Azerbaïdjan (art. 10) ;

2° ne peut envisager de sécession, puisque « le territoire de la République azerbaïdjanaise est un, indivisible et inviolable » (art. 11).

3° a ses compétences fixées uniquement par la voie de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, puisque celle-ci n'envisage pas dans ce domaine de conventions entre la République d'Azerbaïdjan et la République autonome.

L'Etat autonome n'est pas une catégorie d'Etat, mais une catégorie de collectivité territoriale au sein d'un Etat. L'organisation du pouvoir, tout en cherchant à accorder le maximum d'autonomie compatible avec la Constitution de la République, doit en même temps prévenir tout risque de conflit politique ou juridique entre la République autonome et la République d'Azerbaïdjan. La République autonome, qui comptait 295 000 habitants lors du recensement de 1989 sur une population totale de 7.000.000 d'habitants pour l'Azerbaïdjan, n'a aucune frontière contiguë avec le territoire de la République d'Azerbaïdjan à laquelle elle appartient : elle en est séparée par l'Arménie. Elle a une frontière commune avec l'Iran sur environ 200 km et avec la Turquie sur une dizaine de kilomètres. Le maintien de l'intégrité du territoire de l'Azerbaïdjan impose donc de grandes précautions.

2. Les relations entre la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan et Constitution de la République d'Azerbaïdjan

La Constitution de la République d'Azerbaïdjan (ci après RA) prévoit qu'elle fixe elle-même le statut de la République autonome du Nakhitchevan (ci-après RAN), mais

prévoit également l'intervention d'une Constitution de la République autonome du Nakhitchevan, sans toutefois en fixer le mode d'adoption.

Le présent projet de Constitution prévoit son adoption par l'Ali Medjlis de la République autonome du Nakhitchevan, ce qui est tout à fait admissible.

Le projet de Constitution de la République autonome du Nakhitchevan contient trois séries de dispositions :

1° des dispositions qui ne créent aucune nouvelle règle : elles se limitent à la reproduction au niveau de la République autonome des dispositions de la Constitution de la RA relatives à la République autonome du Nakhitchevan,

2° des dispositions relatives à l'organisation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire qui sont la transposition, au niveau du Nakhitchevan, des dispositions de la Constitution nationale relatives aux organes fédéraux analogues,

3° quelques dispositions propres à la République autonome du Nakhitchevan.

3. La hiérarchie des normes et les compétences de la République autonome

Sur le territoire de la République autonome s'appliquent à la fois la législation de la République d'Azerbaïdjan, c'est à dire nationale, et la législation propre à la République autonome du Nakhitchevan, que nous pouvons qualifier de « régionale ».

La hiérarchie des normes est parfaitement fixée par l'article 135 § IV et V de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan. Ces dispositions sont reproduites par l'article 61 du projet de Constitution de la RAN.

On peut toutefois regretter que le projet de Constitution de la RAN (Chapitre VII) continue, comme la Constitution de la RA (Chapitre X), à donner au mot « législation » un sens large emprunté au système soviétique, en y incluant également les actes émanant du Président de l'Ali Medjlis et du Cabinet des ministres, au lieu de se limiter à la Constitution et aux lois. Il nous semblerait préférable d'intituler le chapitre VII soit « Le système juridique de la République autonome du Nakhitchevan », soit « La hiérarchie des normes dans la République autonome du Nakhitchevan ».

1. Les droits et libertés (art. 7)

Il serait sans doute opportun de rappeler ici que, conformément à l'article 71 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, les droits et libertés de l'homme et du

citoyen ont un effet direct sur le territoire de la République autonome du Nakhitchevan et que les citoyens de la République azerbaïdjanaise se trouvant au Nakhitchevan bénéficient de tous les droits et libertés consacrés par la Constitution de la République d'Azerbaïdjan.

L'article 8 du projet de Constitution relatif à la propriété, qui se borne à reproduire, en les appliquant à l'Etat autonome, les dispositions de l'article 13 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, n'appelle pas de remarques particulières.

2. Les compétences de l'Ali Medjlis de la République autonome du Nakhitchevan

Les compétences de l'Ali Medjlis sont fixées par les articles 138 et 139 de la Constitution de la RA. L'article 29 du projet de Constitution de la République autonome du Nakhitchevan ajoute une disposition utile en précisant que la compétence fiscale se limite aux impôts locaux

3. La conformité à la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan des actes juridiques de la République

L'article 130 de la Constitution de la RA donne compétence à la Cour constitutionnelle de la RA pour juger de la conformité des actes juridiques de la République autonome du Nakhitchevan à ceux de la République d'Azerbaïdjan (article 130 III 8 de la Constitution de la RA), mais elle ne prévoit aucune disposition relative au contrôle de la conformité des actes juridiques de la République du Nakhitchevan à la Constitution de la République du Nakhitchevan.

Il serait sans doute trop lourd de créer à cette fin une Cour constitutionnelle de la République du Nakhitchevan, mais peut-être pourrait-on attribuer à la Cour Constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan le contrôle de la conformité des actes juridiques de la République du Nakhitchevan à la Constitution de la République du Nakhitchevan, en se fondant à la fois sur une disposition de la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan, qu'il faudrait donc introduire dans le projet, et sur une disposition de la Loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan.

2. L'organisation du pouvoir

1. L'élection des députés

L'élection de l'Ali Medjlis de la République autonome du Nakhitchevan

Alors que l'article 83 de la Constitution de la RA prévoit pour l'élection des députés à l'Ali Medjlis une combinaison des systèmes majoritaires et proportionnels, l'art. 18 du projet prévoit un système électoral majoritaire. La différence des niveaux et des enjeux nous paraît justifier un tel choix.

L'article 19 du projet fixe la date de l'élection de l'Ali Medjlis de la République autonome du Nakhitchevan le premier dimanche du mois de novembre, jour fixé par l'article 84 II de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan pour l'élection de l'Ali Medjlis de la République d'Azerbaïdjan.

Des élections à des dates séparées risquent d'accroître les divergences dans la composition politique des deux assemblées et donc les risques de conflits. La coïncidence des dates de l'élection nous paraît tout à fait justifiable.

L'élection des municipalités

L'article 54 III du projet de Constitution de la RAN reproduit les dispositions de l'article 142 III de la Constitution de la RA selon lequel « la procédure d'élection des municipalités et le statut des municipalités est établi par la loi ». Comme dans la Constitution de la RA, il ne peut évidemment s'agir que de la loi nationale, ce qui est confirmé par l'article 94 1 7) de la Constitution, il serait plus indiqué à l'article 54 III du projet de Constitution de la RAN de préciser qu'il s'agit bien de la loi de la République d'Azerbaïdjan.

En revanche, on peut regretter que le projet de Constitution de la RAN ne soit pas plus explicite que la Constitution de la RA sur les rapports entre les municipalités et les chefs du pouvoir exécutif local de la République autonome du Nakhitchevan (Chapitre VI du projet de Constitution de la RAN, Chapitre IX de la Constitution de la RA).

2. Les modes d'élection et de nomination des autorités de la République du Nakhitchevan

Le Président de l'Ali Medjlis

Dans la mesure où la République autonome du Nakhitchevan n'est pas un Etat au sens propre du terme, mais une collectivité territoriale à statut particulier, il n'est évidemment nullement obligatoire que la principale autorité de la République autonome du Nakhitchevan soit un Président de la République autonome élu au suffrage universel. Au contraire cette solution pourrait être dangereuse et rendre plus difficile la solution d'un conflit qui opposerait alors deux autorités élues au suffrage universel, l'une au plan national, l'autre au plan régional. Il nous semble donc tout à fait légitime que le Président de l'Ali Medjlis soit l'autorité supérieure de la République autonome du Nakhitchevan (art. 136 de la Constitution de la RA et article 5 I de la Constitution de la RAN), qu'il soit élu par l'Ali Medjlis (art. 137 II de la Constitution de la RA et article 34 de la Constitution de la RAN) et qu'il ait la mission de représenter la République autonome du Nakhitchevan dans les relations avec les Etats étrangers et les organisations internationales ainsi qu'avec les personnes physiques et morales (article 37. I 11) du projet de Constitution de la RAN).

Le Premier ministre et des chefs du pouvoir exécutif local de la République autonome du Nakhitchevan

Pour les mêmes raisons, il nous semble que l'on peut justifier et accepter les interventions du Président de la République d'Azerbaïdjan dans les procédures de nomination du premier ministre de la République autonome du Nakhitchevan (article 140 II de la Constitution de la RA et article 43 de la Constitution de RAN) et des chefs du pouvoir exécutif local (article 141 de la Constitution de la RA et article 49. II de la Constitution de RAN).

3. Les relations entre le Cabinet des ministres de la République autonome du Nakhitchevan et le Cabinet des ministres de la République d'Azerbaïdjan

La solution des problèmes qui relèvent de la compétence de la République

les exécutifs de la RA et de la RAN. Il nous semble donc opportun d'ajouter à l'article 45 du projet de Constitution de la RAN, qui fixe les attributions du Cabinet des ministres de la RAN, la disposition suivante :

- représente la République autonome du Nakhitchevan dans les relations avec le Cabinet des ministres de la République d'Azerbaïdjan dans les domaines économiques, sociaux et culturels.

les exécutifs de la RA et de la RAN. Il nous semble donc opportun d'ajouter à l'article 45 du projet de Constitution de la RAN, qui fixe les attributions du Cabinet des ministres de la RAN, la disposition suivante :

- représente la République autonome du Nakhitchevan dans les relations avec le Cabinet des ministres de la République d'Azerbaïdjan dans les domaines économiques, sociaux et culturels.

Dans son ensemble, sous réserve des quelques remarques précédentes, le projet de Constitution de la République autonome du Nakhitchevan nous paraît tout à fait adapté à la situation géopolitique de ce territoire et offre, à notre avis, un cadre conforme aux principes d'une bonne organisation politique et juridique d'un Etat démocratique.