

OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE CONSTITUTION DE L'UKRAINE Par M. Hans RAGNEMALM (Suède)

1. GENERALITES

L'impression d'ensemble est extrêmement favorable. Le projet constitue la base saine d'une véritable constitution démocratique - y compris les moyens permettant d'assurer le contrôle et l'équilibre entre les différents pouvoirs ("checks and balances") - et les principes des droits de l'homme et de la prééminence du droit sont pleinement respectés. Les éléments contestables sont surtout l'abondance de détails et de dispositifs techniques, qui pourrait entraver le bon fonctionnement de la constitution, et la mention de "droits" qui devraient en réalité être définis comme des objectifs politiques. Eu égard à la difficulté d'amender la constitution, ces caractéristiques pourraient être la source de complications futures. Je concentrerai mes observations sur quelques points, de préférence ceux qui n'ont pas été abordés lors de la réunion tenue à Venise, en novembre.

2. LES DROITS DE L'HOMME ET LA SOCIETE CIVILE

Les droits et libertés réels, obligatoires, sont tout à fait bien protégés et les restrictions stipulées au moyen de textes ordinaires ne sont permises - dans l'esprit de la Convention européenne - que pour atteindre des buts définis (art. 14 et articles sur des droits spécifiques, par exemple art. 29). Parallèlement à ces droits traditionnels, le projet de constitution énonce cependant - dans les parties I et II - une gamme de droits sociaux et autres engagements des plus respectables mais ne pouvant être qualifiés que d'objectifs politiques. Certains sont exposés en détail et promettent aux citoyens un niveau de vie que l'on pourrait avoir du mal à leur apporter. Il me paraît évident que la population risque d'être déçue si les promesses de la constitution sont excessives. Le respect de tels engagements dépend avant tout de la situation économique et l'inexistence de garanties est manifeste. La présente récession a du moins enseigné à l'Occident une vérité: les lois d'aide sociale et autres réglementations supposées offrir au citoyen toutes sortes de prestations sont sans valeur réelle lorsqu'elles ne reposent pas sur une économie forte. Il pourrait être souhaitable d'agir avec modération dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les dispositions constitutionnelles - si difficiles à modifier. A supposer que les citoyens se rendent compte que ces droits ne peuvent être pris au sérieux, ils risquent de croire qu'il en est de même pour les droits traditionnels.

3. ACCES AUX DOCUMENTS OFFICIELS

Aux termes de l'article 30, "tout citoyen, de la manière indiquée par la loi, a le droit d'accéder aux informations le concernant ainsi qu'aux documents officiels détenus par des organes et institutions publics des collectivités locales et régionales. La loi peut apporter des restrictions à ce droit à des fins de protection de secrets commerciaux ou d'Etat". Le libellé de la disposition donne à penser que l'accès aux documents officiels ne concerne que les données sur la personne qui désire voir le document en question. Cette dernière est donc manifestement tenue d'indiquer les raisons de sa demande et il n'y a pas d'accès aux documents officiels en général, indépendamment de leur contenu. En outre, ce droit limité peut être restreint par la loi pour des raisons qui ne sont pas vraiment spécifiées.

En Suède, le principe de très grande portée de l'accès public aux documents officiels - qui s'applique non seulement aux textes écrits mais aussi aux enregistrements pouvant être lus, écoutés ou compris de toute autre manière à l'aide de matériel - a été jugé si vital pour une société ouverte qu'il est stipulé en détail dans la constitution depuis des années (en fait, depuis 1766). Il ne s'agit pas simplement de communiquer à un individu des informations le concernant. Tout citoyen jouit en principe - des exceptions sont évidemment nécessaires - de la faculté d'accéder aux documents détenus par des organes publics. Ce principe garantit non seulement au citoyen mais aussi à la presse et aux moyens de communication de masse l'accès à des données importantes. C'est pourquoi j'aimerais mentionner également l'article 101 du projet de constitution ukrainien, qui est assez imprécis et concerne le droit pour les médias d'obtenir des informations sur les activités des autorités.

Pour établir un bon système de connaissance des affaires publiques comportant des recours effectifs, il y aurait lieu de prendre en compte le principe suédois de l'accès public aux documents officiels. On trouvera une illustration plus détaillée de ce principe dans l'extrait ci-joint de l'ouvrage de Wade/Ragnemalm/Strauss: "Administrative Law - The Problem of Justice" (Droit administratif - le problème de la justice - Vol. I, Giuffrè, Milan, 1991) qui comprend ma propre étude de la question (annexe 1).

4. PROPRIETE PRIVEE - ECONOMIE DE MARCHE

Bien que certains articles tendent à reconnaître et protéger la propriété privée, j'ai l'impression générale que les auteurs du projet sont quelque peu sceptiques, pour l'essentiel, à l'égard de ce concept. Je ne suis pas sûr que le projet établisse une économie de marché telle que nous la connaissons. Ainsi, l'article 67 exclut notamment de la propriété privée les forêts et les animaux et l'article 70 indique que les investissements étrangers ne sont pas vus d'un très bon oeil, ce qui pourrait être une erreur sur le plan économique. En tout état de cause, il ne paraît guère approprié d'énoncer de telles restrictions dans la constitution.

5. DECISIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les décisions de l'Assemblée nationale semblent assez difficiles à prendre. La disposition principale (article 148), qui exige la majorité du nombre total des membres - et non des membres présents - pour qu'une décision soit prise, pourrait nuire à l'efficacité du parlement.

6. INITIATIVES POPULAIRES

Plusieurs articles donnent à penser que les rédacteurs n'adhèrent pas entièrement aux principes de la démocratie représentative. Bien entendu, il est possible d'associer ce type de démocratie à un système dans lequel le référendum joue un grand rôle. Je trouve cependant étrange que des groupes de la population soient habilités à adopter une motion de censure contre l'Assemblée nationale (article 154), ainsi qu'à présenter à cette dernière des propositions de lois et à participer ainsi directement au processus législatif (article 157); il y a lieu de se référer également, à ce sujet, aux articles 138, 186 et 256. On peut se demander si un tel système est applicable, particulièrement dans un grand pays comme l'Ukraine. Est-il, par exemple, possible de contrôler l'authenticité des signatures de ces motions populaires?

7. POUVOIR JUDICIAIRE

L'Assemblée nationale exerce un contrôle parlementaire sur le pouvoir judiciaire (article 136). Quelles formes ce contrôle est-il censé prendre?

Selon l'article 141, les prérogatives exclusives du Conseil des Délégués comprennent (5) la création des "organes suprêmes d'agrément et commissions disciplinaires des juges". article 210, d'autre part, stipule que le Conseil des Représentants crée les "organes suprêmes d'agrément et commissions disciplinaires judiciaires". S'agit-il des mêmes organes? Des doutes peuvent également être exprimés concernant les pouvoirs de cette commission - sorte d'institution administrative - censée prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des juges. Ne vaudrait-il pas mieux réserver ce pouvoir à un organe du système judiciaire?

Selon l'article 240, le Président, les vices-présidents et les membres de la Cour constitutionnelle sont élus au scrutin secret. Je ne vois pas les motifs de ce

secret pour l'élection de juges.

A juste titre, les questions relatives à la constitutionnalité de certains textes législatifs sont déterminés par la Cour constitutionnelle (article 239). Il paraît donc inopportun d'en faire également l'une des fonctions du Président (article 178).

8. LA PROKURATURA ET LE COMMISSAIRE NATIONAL AUX DROITS DE L'HOMME - UN MEDIATEUR?

Selon le projet de constitution, le contrôle du bien fondé des décisions administratives se fait par le recours aux tribunaux. Un citoyen privé de ses droits constitutionnels ou affecté de toute autre manière par une décision erronée a donc accès à un tel moyen de droit. La violation de la loi ou les comportements hostiles ou négligents des services publics ou des fonctionnaires peuvent, toutefois, se manifester bien autrement que par des décisions formelles. Des méthodes ont-elles été imaginées pour protéger les citoyens des tracasseries et des divers types de traitements injustes et pour promouvoir l'efficacité de l'administration?

Si je comprends bien les dispositions concernant la prokuratura (article 220 et 223), cette institution est essentiellement chargée - outre les fonctions habituelles d'un procureur - de prendre des initiatives afin de promouvoir la légalité de l'administration, et non d'ouvrir une information sur les plaintes du public. Toutefois, le projet mentionne également une institution de protection des droits de l'homme dans le domaine du contrôle parlementaire, le Commissaire de l'Assemblée nationale aux droits de l'homme, mais le fonctionnement de cette institution ne ressort pas clairement du libellé du texte (article 140).

Comme il s'est révélé utile dans beaucoup de pays du monde d'introduire la fonction indépendante d'un médiateur à qui les citoyens puissent s'adresser pour faire valoir leurs griefs à l'encontre des autorités et fonctionnaires, je m'efforcerai de promouvoir cette idée au moyen du résumé ci-joint d'une conférence donnée en septembre 1991 (date à laquelle j'étais moi-même médiateur) (annexe 2).