

REUNION SUR LE PROJET DE CONSTITUTION DE L'UKRAINE

(Kiev, 31 mai - 2 juin 1993)

Note du Secrétariat général

1. A l'invitation de M. Leonid Yuzkov, président du Groupe de travail de la Commission constitutionnelle de l'Ukraine, les rapporteurs sur l'Ukraine, M. Ragnemalm, M. Bartole, M. Niemivuo et M. Schweisfurth, accompagnés de M. Lamponi comme secrétaire, se sont rendus à Kiev du 31 mai au 2 juin 1993.

Des rapports écrits ont été soumis par M. Bartole (CDL(93) 27 et addendum), Mme Botusharova (CDL(93) 28), M. Niemivuo (CDL(93) 30) et M. Rogati (CDL(93) 29).

2. A leur arrivée à Kiev, les rapporteurs ont été informés qu'un nouveau projet de constitution avait été approuvé qui apportait des modifications notamment au chapitre sur les droits de l'homme et sur la structure territoriale mais sans altérer la substance de la précédente version. Le nouveau projet n'étant pas disponible en anglais, les rapporteurs ont décidé de se limiter à des observations de caractère général sur le dernier texte en leur possession (CDL(93) 22).

Commission constitutionnelle

3. Les rapporteurs ont rencontré tout d'abord le groupe de travail, puis la commission plénière. La liste des participants est annexée.

4. Les rapporteurs ont entendu une courte description de la situation politique actuelle au parlement qui se caractérise par une structure de faibles partis. Les 450 membres du parlement unicaméral sont divisés en un grand nombre de partis aux connotations imprécises dans le spectre politique. Cela suscite un climat de confrontation où la population se méfie des partis politiques qui se qualifient tous de démocratiques mais ne prennent pas clairement position.

5. Au cours des discussions sur le projet de constitution, les principaux points suivants ont été soulevés.

Droits de l'homme

- La liste des droits de l'homme paraît être exhaustive et conforme aux instruments internationaux, mais certains de ces droits semblent être davantage des objectifs politiques que des droits réels et exécutoires. Les hôtes ukrainiens ont expliqué que cela tenait à la tradition constitutionnelle existant dans le pays et à la crainte que le peuple n'apprécie pas une constitution dépourvue de telles dispositions.
- Les raisons pour lesquelles certains droits de nature universelle sont reconnus uniquement aux citoyens et non pas à chacun, ne sont pas claires. Il ne suffit pas de déléguer la détermination de tous les droits des étrangers à une loi ordinaire, comme il est actuellement envisagé.
- Les restrictions apportées aux droits devraient s'inspirer de dispositions correspondantes de la Convention européenne des Droits de l'Homme.
- Les articles devraient être raccourcis et rédigés de façon plus minutieuse et précise afin d'éliminer tout malentendu ou toute ambiguïté: le citoyen ordinaire doit pouvoir comprendre la Constitution.
- L'article 105 (nécessité de parler la langue d'Etat afin d'être éligible au parlement) et l'article 107.2 (les députés ne sont pas autorisés à se livrer à des activités d'entreprise) sont indûment discriminatoires.
- Le défenseur juridique du peuple (médiateur), tel que prévu à l'article 58, est une institution indispensable, complétant le rôle des tribunaux, afin de garantir la protection et la mise en oeuvre effective des droits de l'homme. La décision de supprimer cet article du projet et de conférer les pouvoirs de défenseur au procureur général est regrettable et devrait être revue.

Séparation des pouvoirs

- Cinq centres de pouvoir peuvent être reconnus dans le projet de constitution: le peuple, le président, le gouvernement, le parlement et la magistrature (y compris la Cour constitutionnelle). D'une façon générale, il faut dire que la division des compétences et le système des contrôles et équilibres ne sont pas clairement définis.
- Le peuple a le pouvoir de révoquer le Président (article 150), l'Assemblée nationale (article 128.2) et même les députés (article 109.6), dispositions qui sont inhabituelles et peu judicieuses.

Combiné avec un vaste pouvoir d'initiative législative en concurrence avec le parlement, au moyen de référendum, le peuple possède ainsi une part excessive de pouvoir avec des effets potentiellement déstabilisateurs.
- Des dispositions explicites sur le mode d'élection du président font défaut, l'article 144 laissant seulement entendre à mots couverts qu'il devrait être élu au suffrage universel direct.
- Le gouvernement est dans une situation bizarre: l'article 157 déclare en même temps qu'il est l'organe exécutif le plus élevé et qu'il est subordonné au président, ce qui est contradictoire.

Il existe une autre contradiction entre l'article 158, en vertu duquel le gouvernement est soumis au vote de confiance du parlement et l'article 148 aux termes duquel le président peut dissoudre le parlement lorsque celui-ci exprime sa défiance. De même, le président devrait logiquement pouvoir dissoudre le gouvernement, mais l'article 158 in fine exige qu'il pose la question de confiance au parlement. Sous sa forme actuelle, le projet semble résulter d'un effort de compromis entre certains éléments des systèmes présidentiel et parlementaire qui sont cependant inconciliables. Les rapporteurs ont préconisé de choisir une option précise.
- L'Assemblée nationale possède les pouvoirs législatifs (articles 101 et suivants), mais le président peut promulguer des "décrets et ordonnances" dont la nature, législative ou autre, n'est pas claire. Il est préférable de laisser au gouvernement les décrets de nature purement administrative et exécutoire.
- Tous les juges de la Cour constitutionnelle seraient élus par le parlement, ce qui ne garantirait pas une indépendance suffisante à la Cour

lorsque celle-ci est amenée à régler des différends entre les pouvoirs de l'Etat (article 218). L'élection d'un tiers des juges par le parlement, d'un tiers par le président et d'un tiers par la magistrature est recommandée.

- Afin de mieux garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle, les juges ne devraient être élus que pour un mandat non renouvelable. Si l'on préfère la nomination à vie, l'âge minimum requis de 35 ans semble trop bas. La Cour deviendrait trop conservatrice avec les années et serait un obstacle à l'évolution.

Autres questions

- La mise en accusation du président (article 155) devrait être limitée aux violations intentionnelles et graves de la Constitution. Elle ne devrait pas être prononcée par le seul parlement, mais par le parlement sur recommandation de la Cour constitutionnelle.
- L'interdiction projetée de la double nationalité est déraisonnable et injustifiée étant donné qu'elle frustrerait les aspirations légitimes à la reconnaissance de leur identité par les personnes appartenant à des minorités. Elle va également à l'encontre des tendances dominantes en Europe et notamment au Conseil de l'Europe.
- Pour les mêmes raisons, on pourrait parfaitement bien prévoir plus d'une langue d'Etat comme c'est souvent le cas dans les Etats pluriculturels.
- Deux niveaux d'administration locale devraient être prévus, par exemple les régions et les communes. Quant à savoir s'ils devraient être hiérarchiquement subordonnés l'un à l'autre, ou devraient tous deux tirer leur compétence de lois du pouvoir central, cela dépendra de la structure plus ou moins décentralisée que l'on souhaite reconnaître à l'Etat.

*

* *

Les rapporteurs ont été reçus par le Président de la République, M. Leonid Kravchuk.

Le Président, qui est également coprésident de la Commission constitutionnelle, a déclaré que le projet de constitution trouvait son origine dans la culture ukrainienne même s'il s'inspirait beaucoup des exemples étrangers et qu'il devait être considéré en tenant compte de ce fait.

Le projet a été envoyé au parlement mais les discussions sur la procédure d'adoption sont encore ouvertes. Un référendum sur les grands principes (par exemple le choix entre les systèmes présidentiel et parlementaire, la structure de l'administration locale, etc.) est envisagé, après quoi le parlement adoptera le texte selon la Constitution actuellement en vigueur.

Les rapporteurs ont informé le Président de l'issue de leurs entretiens avec la commission constitutionnelle et ont exprimé l'avis que le projet de constitution contenait d'importantes améliorations par rapport au précédent texte, mais que des progrès restaient encore à faire dans les domaines des droits de l'homme et de la séparation des pouvoirs.

En ce qui concerne la procédure d'adoption, ils ont rappelé que seul le peuple possédait le "pouvoir constituant": la bonne procédure serait soit un référendum sur l'ensemble du texte soit l'adoption du texte par une assemblée constituante élue à cet effet. Les rapporteurs ont réaffirmé que la commission était prête à continuer de coopérer avec l'Ukraine au processus de réforme constitutionnelle.

*

* *

Les rapporteurs ont eu un entretien séparé avec le procureur général M. Shyshkin et ses plus proches collaborateurs. Les principales questions suivantes ont été examinées.

Le rôle de la "Prokuratura"

M. Shyshkin a expliqué que la Prokuratura était une institution découlant de l'époque de l'empire russe et dotée de vastes responsabilités y compris:

- assurer l'application du droit pénal (et du droit civil lorsque c'est dans l'intérêt de l'Etat)
- surveiller les procureurs
- contrôler un large secteur de l'économie d'Etat
- défendre les intérêts de l'Etat devant les tribunaux.

Le tout dernier projet de constitution prévoit que la Prokuratura devra également accomplir des tâches attribuées dans les précédentes versions du projet au défenseur du peuple (médiateur).

Les rapporteurs ont estimé que le défenseur du peuple devrait être une autorité entièrement distincte, dont les tâches ne pourraient pas être exercées par la même administration que celle qui est chargée de poursuivre les citoyens, de peur que ces derniers ne perdent toute confiance dans la protection réelle de leurs droits.

M. Shyshkin, qui est également coprésident adjoint de la commission constitutionnelle, a souscrit à cette analyse et s'est engagé à rendre compte à la commission constitutionnelle.

Système des tribunaux

A l'heure actuelle, deux branches de la magistrature coexistent qui ont compétence sur les questions, d'une façon générale, de droit civil: les "tribunaux d'arbitrage" ou "tribunaux économiques" (régulant les affaires lorsque les deux parties sont des personnes morales) et les tribunaux ordinaires (régulant les affaires où l'une des parties est une personne physique).

Les rapporteurs ont fait valoir que cette distinction ne serait plus justifiée dans un Etat à l'économie de marché et ont recommandé de choisir une approche plus moderne: soit une division des compétences entre les tribunaux ordinaires et les tribunaux administratifs soit l'attribution de toute la compétence aux tribunaux ordinaires.

En outre, une cour des comptes devrait être instaurée qui reprendrait le contrôle des finances des collectivités locales actuellement exercé par le ministère des finances.

Indépendance de la magistrature

Les rapporteurs ont estimé qu'il conviendrait de prendre certaines mesures pratiques afin d'assurer l'indépendance de la magistrature, en particulier la nomination à vie sur concours. Lors de la désignation des juges en vertu de l'article 173, le Président de la république ne devrait avoir aucun pouvoir d'appréciation.

Bien entendu, un juste salaire est également un moyen de garantir l'indépendance.

*

* *

A la fin de leur séjour, les rapporteurs ont donné une conférence de presse. La télévision ukrainienne a diffusé de larges comptes rendus des entretiens avec la commission constitutionnelle et avec le Président.

*

* *

Le Président et le Secrétariat tiennent à marquer leur gratitude pour l'hospitalité qui leur a été offerte pendant leur séjour à Kiev.

A N N E X E

LISTE DES PARTICIPANTS

Commission européenne pour la démocratie par le droit

M. Hans RAGNEMALM, Juge à la cour suprême administrative de Suède

Prof. Sergio BARTOLE, Professeur à l'université de Trieste, Italie

M. Matti NIEMIVUO, Directeur au département de la législation, Ministère de la Justice, Finlande

Prof. Théodor SCHWEISFURTH, Professeur à l'Université de Francfort sur Oder, Allemagne

M. Roberto LAMPONI, Secrétaire adjoint de la commission

Commission constitutionnelle d'Ukraine

Membres du Parlement

M. Shyshkin, procureur général, Prokuratura d'Ukraine

M. Nossov

M. Golubets

M. Gopei

M. Sleduev

M. Korniyev

Mr Shulga, Chef du groupe parlementaire sur les relations avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

M. L. Yuzkov, Chef du groupe de travail de la commission constitutionnelle

M. Golovaty, Président de la fondation juridique ukrainienne

Membres du groupe de travail

M. Matsyk

M. Kozubra

M. Kopeichikov

M^{me} Tichonova

M. Kozniyenko

M. Zayets

M. Martynenko