



95/3846

Strasbourg, le 1er septembre 1995
<s:\cd\doc\95\cd\pdg>



COE262733

Restricted
CDL (95) 50
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

AVIS
ACCORD CONSTITUTIONNEL
DE L'UKRAINE

par

M. Nicolai VITROUK
(Russie)

A V I S

sur le Traité constitutionnel entre le Président de l'Ukraine et le Soviet Suprême de l'Ukraine relatif aux fondements de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir d'Etat et de l'auto-administration locale en Ukraine pour la période précédant l'adoption de la nouvelle Constitution de l'Ukraine compte tenu de la validité de la Constitution de l'Ukraine de 1978 (avec les modifications et compléments de 1991-1994)

Le Traité constitutionnel est un document unique de droit constitutionnel qui n'a pas d'équivalent dans l'histoire contemporaine des Etats post-soviétiques passant du totalitarisme à la formation d'une société civile libre et de l'Etat de droit. La conclusion d'un tel Traité et son respect continu dans les conditions d'une lutte politique acérée de la période de transition qui s'exprime dans une confrontation des pouvoirs législatif et exécutif, est un exemple du règlement juridique civilisé des problèmes, venus à maturité, du développement constitutionnel de la société et de l'Etat post-totalitaires dans l'intérêt des objectifs et des tâches qui sont nettement formulés dans le préambule du traité. Un tel exemple mérite une approbation complète.

Le Traité constitutionnel consacre les principes universellement reconnus de l'Etat démocratique de droit socialement orienté qui ont trouvé en partie leur expression dans la Constitution de l'Ukraine en vigueur: souveraineté du peuple, séparation des pouvoirs en pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire; suprématie du droit, priorité des droits et libertés de l'homme, pluralisme politique, économique et idéologique, l'auto-administration dans les collectivités territoriales locaux des citoyens etc. (articles 1-5).

Le Traité constitutionnel prévoit, sur la base des principes généraux, un modèle original de rapports entre le Président de

peut avoir une importance pratique dans l'activité de la Cour Constitutionnelle de l'Ukraine, notamment, lors de l'application du paragraphe 27 de l'article 17 du Traité constitutionnel.

2. Au point de vue de l'effet du principe de la séparation des pouvoirs (législatif et exécutif) apparaît un doute (la question n'est pas tout à fait claire pour moi) sur l'admissibilité du cumul des postes de présidents des administrations étatiques régionales, des villes de Kiev et de Sébastopol, et de district avec les postes de présidents d'organes représentatifs correspondants: régionaux, des Soviets de villes de Kiev et de Sébastopol, et de district avec la limitation, quant au fond, du droit du Président de désigner d'autres personnes aux postes de dirigeants des organes locaux du pouvoir exécutif (article 46). En même temps le Président peut libérer de leurs postes les présidents des administrations d'Etat régionales, de villes de Kiev et de Sébastopol et de district ce qui entraînerait simultanément la suspension de leurs fonctions de présidents de Soviets correspondants (article 58). En cette liaison apparaît la question de savoir pourquoi les décisions d'une catégorie de Soviets (de district) peuvent être mises en suspend (jusqu'au jugement définitif du tribunal) , mais les décisions d'une autre catégorie de Soviets (régionaux et autres) par l'organe du pouvoir exécutif en la personne du Cabinet des ministres de l'Ukraine; dans un cas cette question est résolue par le président du Soviet, et dans un autre par l'organe collegial dans son ensemble et non pas, disons, par son président (article 54).

3. Le Traité constitutionnel n'a pas d'indication nette sur le fait que l'autoadministration locale est autonome et ne fait pas partie du système d'organes du pouvoir d'Etat. L'analyse des disposi-

-4-

sions du Traité constitutionnel. consacrées à l'autoadministration locale fait l'impression que les Soviets de villages, de bourgs et de villes ne changent pas leur nature d'organes du pouvoir soviétique est continuent à rester les organes faisant partie du système d'organes du pouvoir d'Etat. La question de l'autoadministration locale est pour les Etats post-soviétiques une question peu élaborée sur le plan théorique, compliquée sur le plan de sa réalisation pratique, car elle demande une accumulation progressive de l'expérience de l'autoadministration réelle à la base, dans les collectivités territoriales des citoyens habitant dans les villages, les bourgs et les villes.

Les normes sur l'autoadministration locale (articles 47-49) méritent leur inclusion dans un chapitre à part comme les normes consacrées à l'autonomie de la Crimée (article 59). Malheureusement, le titre VII du Traité constitutionnel est devenu hétérogène par son contenu ce qui ne favorise pas l'éclaircissement de la nature des organes représentatifs, des organes locaux du pouvoir exécutif étatique et de l'autoadministration locale en Ukraine, y compris les particularités de leur organisation et fonctionnement dans les conditions de l'autonomie.

4. Selon le paragraphe 2 de l'article 24 du Traité constitutionnel le Président de l'Ukraine s'adresse avec des messages au peuple de l'Ukraine, et conformément au paragraphe 2 de l'article 27 avec des messages sur les problèmes brûlants de la vie sociale et étatique au peuple de l'Ukraine et au Soviet Suprême de l'Ukraine. Il n'est pas clair s'il s'agit d'un seul ou de deux types de messages du Président de l'Ukraine.

5. Le Traité constitutionnel prévoit la possibilité de l'étab-

-5-

lissement des régimes juridiques spéciaux: l'état d'urgence, la loi martiale et la proclamation de la zone de désastre écologique. La pratique de la Russie et des autres pays de la Communauté des Etats Indépendants montre qu'il serait souhaitable de prévoir l'introduction du régime juridique du rétablissement du système constitutionnel, de l'ordre juridique constitutionnel et de la légalité pour le cas de l'annonce par une collectivité autonome ou par toute une autre unité administrative et territoriale de l'insoumission à l'effet de la Constitution républicaine, de la sortie de l'Etat unifié.

6. Le mode de la formation de la Cour Constitutionnelle de l'Ukraine, prévu par le Traité constitutionnel, est connu dans la pratique mondiale : la première moitié des juges est désignée par le Président de l'Ukraine, la seconde moitié par le Soviet Suprême de l'Ukraine (articles 12, 17(17-), 24(11)). Cependant ce qui provoque des doutes c'est la nécessité de la désignation du Président de la Cour Constitutionnelle de l'Ukraine par le Soviet suprême de l'Ukraine, ce qui, comme le montre l'expérience des Etats post-totalitaires, fait politiser non seulement la formation (cela conduit notamment à traîner en longueur la formation de la Cour), mais aussi l'activité de la Cour Constitutionnelle, place le Président de la Cour Constitutionnelle dans une position particulière, inégale par rapport aux autres juges constitutionnels ce qui est contraire à la nature et à la destination de la Cour.

7. Il serait opportun d'indiquer dans le paragraphe 18 de l'article 17 du Traité constitutionnel le fait (et cela a été fait dans le paragraphe 20 de ce même article) que le Soviet Suprême décharge le Président de la Cour Suprême de l'Ukraine et de la Cour Supérieure d'Arbitrage de l'Ukraine, le Président de la Direc-

-6-

tion de la Banque nationale de l'Ukraine "suivant la procédure établie par la loi². Cette remarque est valable aussi pour les dispositions de l'article 44 sur le Procureur Général de l'Ukraine.

Le Traité constitutionnel peut devenir une base solide de la nouvelle Constitution de l'Ukraine.



Membre associé de la
Commission de Venise

Professeur N.V, Vitrouk
(Russie)

Le 21 août 1995

Moscou