



Strasbourg, le 16 octobre 2006

CDL-AD(2006)032
Or. angl.

Avis n° 386 / 2006

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR LE CABINET DES MINISTRES**

DE L'UKRAINE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 68^e session plénière
(Venise, 13-14 octobre 2006)**

sur la base des observations de :

**M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

I. Introduction

1. Dans une lettre du 30 juin 2006, le ministre de la Justice de l'Ukraine (alors en fonction) a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le projet de loi sur le Cabinet des ministres de l'Ukraine [CDL(2006)060].

2. La Commission a désigné deux rapporteurs : MM. Scholsem et Tuori. Le présent avis, rédigé sur la base de leurs observations, a été adopté par la Commission lors de sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).

II. Contexte

3. Dans sa Résolution 1466 (2005) sur le respect des obligations et engagements de l'Ukraine, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invite les autorités ukrainiennes « à adopter les lois sur le fonctionnement des différents organes du pouvoir, comme le demande la Constitution, et en particulier à promulguer, dès que possible, les lois relatives au Président de l'Ukraine et au Cabinet des ministres de l'Ukraine ». Le présent projet de loi revêt une importance particulière car, s'il est adopté, il deviendra la première loi ukrainienne sur le Cabinet des ministres.

4. Préparé par le ministre ukrainien de la Justice, le texte du projet de loi a été approuvé par le gouvernement et envoyé à la Commission de Venise en juin 2006. Le nouveau gouvernement, en place depuis août 2006, a décidé de retravailler le texte. Par conséquent, la version finale du texte qui sera présentée au parlement (la Verkhovna Rada) diffère – légèrement, semble-t-il – de celle examinée par la Commission de Venise, la dernière version ne lui ayant pas été communiquée.

III. Relations entre le projet de loi et la Constitution ukrainienne

A. Contradiction avec la Constitution

a. Relations entre la compétence du Président et celle du Cabinet des ministres

5. Les articles 113 à 117 et 120 (chapitre VI) de la Constitution portent sur le Cabinet des ministres de l'Ukraine.

6. Les paragraphes 4 et 5 de l'article 21.1 du projet de loi définissent les pouvoirs du Cabinet en matière de politique étrangère, de sécurité nationale et de capacité de défense ; ils disposent que le Cabinet des ministres :

4) *En matière de politique étrangère :*

a) *assure, dans la limite de ses pouvoirs, l'activité politique extérieure de l'Ukraine ;*

b) *prend des dispositions, conformément à la loi sur les traités internationaux, pour régler les questions relatives à la conclusion et à l'exécution des traités internationaux signés par l'Ukraine ;*

c) *prend des décisions relatives à l'achat (à la construction et à la restauration) de propriétés situées à l'étranger utilisées par les missions diplomatiques de l'Ukraine ;*

- 5) *En matière de sécurité nationale et de capacité de défense :*
- a) *assure la protection et la défense des frontières nationales et du territoire de l'Ukraine ;*
 - b) *prend des mesures visant à renforcer la sécurité nationale de l'Ukraine ;*
 - c) *prend des mesures garantissant l'efficacité militaire des forces armées ukrainienne, détermine, dans le cadre du budget, les crédits alloués à la défense et définit le nombre de citoyens soumis à la conscription et à l'instruction militaire ;*
 - d) *prend des mesures visant à assurer la capacité de défense de l'Ukraine et à équiper les forces armées ukrainiennes et autres forces militaires mobilisées conformément à la loi de tout ce dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur mission ;*
 - e) *règle les questions de protection sociale et juridique des militaires en service et libérés, et de leurs familles ;*
 - f) *dirige le système unifié de protection civile ukrainien, veille à la préparation de l'économie nationale à la mobilisation et de son passage en mode opérationnel en cas d'état d'urgence ou d'imposition de la loi martiale ;*
 - g) *prend en charge les questions liées à la participation des militaires ukrainiens aux missions de maintien de la paix, conformément à la procédure prévue par la loi ;*
 - h) *établit les priorités de développement de l'industrie de la défense.*

7. Conformément à l'article 106 de la Constitution, le Président de l'Ukraine :

- 1) *assure l'indépendance, la sécurité nationale et la continuité de l'Etat (...)*
- 3) *représente l'Etat dans ses relations internationales, exerce la direction de l'activité politique extérieure de l'Ukraine, conduit les négociations et conclut les traités internationaux de l'Ukraine (...)*
- 17) *est le commandant en chef des forces armées ukrainiennes ; nomme et relève de leurs fonctions les membres du haut commandement des forces armées ukrainiennes et des autres forces militaires ; gère les questions de sécurité nationale et de défense de l'Etat (...)*

8. De l'avis de la Commission, la loi sur le Cabinet des ministres doit affirmer explicitement la primauté de la compétence du Président : l'action du Cabinet devrait se limiter aux aspects qui ne relèvent pas de la compétence du Président.

b. Délégation de pouvoirs par le Cabinet des ministres

9. L'article 22 du projet de loi sur les délégations de pouvoirs effectuées par le Cabinet n'établit pas la forme juridique qu'elles doivent revêtir. La définition des pouvoirs susceptibles d'être délégués est en outre très vague : tous peuvent l'être à condition que la loi ne l'interdise pas explicitement. De telles possibilités de délégation sont inacceptables au regard de la Constitution. Les pouvoirs expressément conférés au Cabinet par la Constitution ne peuvent en effet être délégués à aucun autre organe. Par ailleurs, l'article 22.2 prévoit que le Cabinet est responsable de l'exercice des pouvoirs délégués. La nature de cette responsabilité – politique ou juridique – doit être précisée.

c. Dispositions relatives à la République autonome de Crimée

10. L'article 24, qui porte sur les pouvoirs du Cabinet relatifs au Conseil des ministres de la République autonome de Crimée, pose de nombreux problèmes au point de vue de l'autonomie accordée par la Constitution à cette République. Il contient plusieurs dispositions qui devraient figurer dans la Constitution et dont l'adoption sous la forme d'une loi ordinaire peut être jugée contestable.

11. L'article 24 part du principe que les organes de la République autonome de Crimée fonctionnent aussi comme des organes exécutifs d'Etat. Pourtant, ils ne sont pas mentionnés à l'article 118 de la Constitution, qui traite des instances locales de l'administration d'Etat, et il n'est pas non plus question d'un tel rôle dans le chapitre X de la Constitution.

12. Au regard de la Constitution, la disposition prévoyant que le Conseil des ministres de la République autonome de Crimée est soumis au Cabinet (article 24.2) pose également problème. On peut douter que l'article 24.6, qui confère au Cabinet le pouvoir de proposer au Président ou à la Verkhovna Rada de relever de ses fonctions le chef du Conseil des ministres de la République autonome de Crimée, concorde avec l'autonomie accordée à celle-ci par la Constitution.

B. Absence de base constitutionnelle

13. On peut considérer que les questions ci-après – qui, d'après le projet de loi seraient simplement régies par une loi ordinaire – sont suffisamment importantes pour faire l'objet de dispositions essentielles de la Constitution : les qualifications générales requises pour être ministre (article 7.1), l'obligation faite au Premier ministre de fonder sa proposition de composition du gouvernement sur celle de la coalition des groupes parlementaires de la Verkhovna Rada (article 9.1), le retrait de ses pouvoirs au Premier ministre en cas d'incapacité à les exercer pour raison de santé (articles 13.3 et 16.2), la révocation de ministres sur proposition du Premier ministre ou – s'il s'agit du ministre de la Défense ou des Affaires étrangères – du Président (article 19.2 a), le droit du Président de participer aux réunions du Cabinet (article 27.3), le droit du Cabinet de bloquer une proposition de loi dont il n'a pas l'initiative (article 31.2) et le pouvoir du Président de suspendre l'application d'une loi du Cabinet au motif de son inconstitutionnalité (article 53.5). On peut en effet considérer qu'en l'absence de base constitutionnelle, ces dispositions ne doivent en aucun cas figurer dans une loi ordinaire.

IV. Séparation des pouvoirs

14. Il semble que certaines dispositions du projet de loi mettent en danger le principe de la séparation des pouvoirs, qui veut que l'exécutif soit autonome et indépendant des autres pouvoirs, notamment en ce qui concerne la manière dont il est organisé.

15. Dans le présent projet de loi, la date et l'heure des réunions du Cabinet des ministres ne peuvent être déplacées que si les modifications nécessaires sont apportées à la loi (étant entendu que l'article 49.2 sur les réunions du Cabinet des ministres de l'Ukraine les prévoit explicitement). La procédure d'approbation par le Président est donc requise. Une telle conséquence n'est pas acceptable au regard du principe de séparation des pouvoirs.

16. D'après l'article 117 paragraphe 1 de la Constitution :

« le Cabinet des ministres de l'Ukraine, dans les limites de sa compétence, adopte des résolutions et des ordres ayant force exécutoire ».

17. Ce pouvoir normatif doit s'appliquer d'abord à la structure et aux règles de fonctionnement du Cabinet. L'organisation et l'exercice du pouvoir exécutif doivent être laissés à la discrétion

de ce dernier, dans la limite de la constitutionnalité de ses actes. De plus, aucune disposition de la Constitution ne prévoit la compétence législative de la Verkhovna Rada dans ce domaine (articles 85 et 92 de la Constitution). Dans ces conditions, pour respecter la séparation des pouvoirs, il convient que le Cabinet des ministres adopte des règles sur un certain nombre de questions figurant notamment dans la section IX du projet de loi (sur l'organisation du travail en son sein).

18. Autre problème lié au principe de séparation des pouvoirs : l'article 38 (sur l'information de la Verkhovna Rada relativement aux activités du Cabinet des ministres de l'Ukraine) devrait être intégré au Règlement de la Verkhovna Rada, comme cela a déjà été signalé.

19. Selon l'article 83 de la Constitution ukrainienne :

« Les règles relatives à la conduite des travaux de la Verkhovna Rada de l'Ukraine sont fixées par la Constitution et le Règlement de la Verkhovna Rada ».

20. L'adoption du Règlement de la Verkhovna Rada relève donc de sa seule discrétion. Or la présence dans le projet de loi des dispositions ci-dessus sur le fonctionnement du parlement suppose leur approbation par le Président de l'Ukraine (article 106.29 de la Constitution).

21. Enfin, la Commission note que l'article 19 du projet de loi ne prévoit pas la possibilité, pour la Verkhovna Rada, de prendre l'initiative de démettre de ses fonctions un *seul* membre du Cabinet des ministres, contrairement à la pratique actuelle¹. La Commission de Venise considère que ce changement pourrait contribuer à la stabilisation politique du pays.

V. Inconvénients techniques du projet de loi

a. Champ d'application de la loi

22. Selon l'article 92.12 de la Constitution ukrainienne :

« L'organisation et l'activité des organes du pouvoir exécutif (...) sont régies exclusivement par la législation ukrainienne ».

23. Avec 11 sections et 58 articles, le projet de loi sur le Cabinet des ministres est particulièrement détaillé. C'est un texte complet, portant sur des questions relatives à la composition, à la structure, aux pouvoirs et au fonctionnement du Cabinet des ministres de l'Ukraine.

24. La Commission considère toutefois que cette tentative de codification au moyen d'une loi très détaillée entraîne plusieurs problèmes juridiques. Le champ d'application de la loi est très vaste, allant des relations entre les principaux organes constitutionnels jusqu'aux avantages socio-économiques dont bénéficient les ministres, comme leur droit d'acquisition prioritaire de billets de transport interurbain. On peut douter de l'opportunité d'édicter, dans une loi votée par le parlement, des règles fixant dans le moindre détail les pouvoirs et le fonctionnement du Cabinet des ministres ou les postes ministériels. Au moins quelques-unes des dispositions de nature procédurale ou technique (sur les horaires de réunion du Cabinet, par exemple, article 49.2) pourraient être transférées vers le Règlement que le Cabinet est censé adopter (article 4.3). En outre, comme cela a déjà été mentionné, certaines dispositions relatives aux

¹ La possibilité d'un vote de défiance du parlement envers un seul ministre est évoquée dans l'avis de la Commission de Venise sur la possibilité d'autoriser les anciens parlementaires à retrouver leur siège lorsqu'ils cessent d'exercer des fonctions gouvernementales (CDL(2006)057)/CDL-AD(2006)035.

procédures à suivre au sein de la Verkhovna Rada (article 38 sur l'information de la Verkhovna Rada relativement aux activités du Cabinet des ministres de l'Ukraine, par exemple) devraient, suivant leur nature, être inscrites dans le Règlement de la Verkhovna Rada plutôt que dans la loi sur le Cabinet des ministres.

b. Dispositions non normatives

25. Le sens juridique de certaines dispositions n'est pas clair. Elles semblent plus théoriques que normatives. On peut par conséquent se demander si l'article 2 du projet de loi (sur les principaux objectifs du Cabinet des ministres) vise à établir une compétence juridiquement pertinente ou si les dispositions sont de nature simplement programmatique. La pertinence juridique de l'article 3.1 (sur les principes régissant l'activité du Cabinet des ministres) ne semble pas évidente non plus. On peut également douter de la nécessité de l'article 3.2 du projet de loi, aux termes duquel « *toute intervention illicite d'organes, de fonctionnaires, d'entreprises, d'institutions, d'organisations ou d'associations de citoyens dans le traitement des questions relevant de la compétence du Cabinet des ministres de l'Ukraine est inacceptable* ». Il en va de même pour les dispositions prévues par l'article 20 (sur les questions générales relatives à la compétence du Cabinet des ministres), l'article 41 (sur les relations entre le Cabinet des ministres, la Banque nationale ukrainienne et d'autres autorités de l'Etat), l'article 42.1 (sur les relations entre le Cabinet des ministres et les instances de l'autonomie locale), l'article 43 (sur les relations entre le Cabinet des ministres et les associations de citoyens).

26. La Commission suggère d'éliminer du texte du projet de loi de telles clauses non normatives.

c. Vice-ministres

27. Selon l'article 23.9, paragraphe 2, le Cabinet nomme et révoque les vice-ministres sur proposition des ministres mais aucune disposition ne définit le poste de vice-ministre. Il faudrait donc en ajouter une.

d. Incompatibilité entre la fonction ministérielle et le statut de parlementaire

28. L'article 7.2 du projet de loi dispose ce qui suit :

« La fonction de membre du Cabinet des ministres de l'Ukraine n'est cumulable avec aucun autre emploi (à l'exception d'activités d'enseignement, de recherche ou de création exercées en dehors du temps de travail), ni avec celle de membre du conseil d'administration ou de surveillance d'une entreprise ou d'une organisation à but lucratif ».

29. Le projet de loi ne mentionne pas explicitement l'incompatibilité entre la fonction de ministre et le statut de parlementaire, pas plus qu'il ne précise si les anciens ministres sont autorisés à retrouver leur mandat de député lorsqu'ils cessent d'occuper des fonctions ministérielles. Selon la Commission, il est souhaitable que la loi soit aussi claire que possible sur ce sujet².

² Les deux aspects sont évoqués dans l'avis de la Commission de Venise sur la possibilité d'autoriser les anciens parlementaires à retrouver leur siège lorsqu'ils cessent d'exercer des fonctions gouvernementales (CDL-AD(2006)035).

e. Répétition – *expressis verbis* ou autrement – de dispositions constitutionnelles

30. Certaines dispositions constitutionnelles sont reprises dans le projet de loi, certaines fois expressément, d'autres avec des modifications (par exemple, l'article 116 de la Constitution et l'article 2 du projet de loi ne sont pas parfaitement identiques : certaines missions du Cabinet des ministres y figurent dans les mêmes termes – voir article 2, paragraphes 1.1, 1.3, 1.4, 1.5 et 1.7 – mais d'autres non – voir article 2, paragraphes 1.2, 1.6 et 1.8).

31. On peut juger intéressant à des fins d'information de rassembler dans une loi unique toutes les dispositions concernant le Cabinet des ministres. Il faudrait pourtant écarter une telle solution législative, car soit les dispositions sont répétées *expressis verbis* donc inutilement (sauf dans un but de codification), soit elles formulées différemment ou omises, auquel cas des doutes peuvent surgir sur leur rang dans l'ordre juridique.

f. Niveau de détail

32. Le texte est parfois si détaillé qu'il est difficile d'en vérifier la conformité avec la Constitution. L'article 21 du projet de loi, par exemple, décrit les pouvoirs du Cabinet des ministres. Le premier paragraphe de cet article dégage six grands domaines de compétence du Cabinet des ministres, alors que le deuxième dispose que « *le Cabinet des ministres de l'Ukraine exerce aussi d'autres pouvoirs définis par la Constitution et les lois ukrainiennes* ». On pourrait affirmer qu'une énumération des pouvoirs aussi détaillée n'est pas nécessaire dans le premier paragraphe puisque le deuxième en confère d'importants. Il serait sage d'adopter une approche plus cohérente à cet égard.

VI. Conclusions

33. La loi sur le Cabinet des ministres de l'Ukraine est d'une importance cruciale pour le fonctionnement de l'exécutif.

34. Il y a lieu d'améliorer le projet de loi examiné, en portant une attention particulière aux aspects suivants :

- Il est nécessaire de mieux coordonner les dispositions du projet de loi et de la Constitution ukrainienne (relations entre la compétence du Président et celle du Cabinet des ministres ; délégations de pouvoirs par le Cabinet des ministres ; dispositions relatives à la République autonome de Crimée).
- Certaines compétences attribuées par la loi au Cabinet des ministres exigeraient une base constitutionnelle actuellement inexistante.
- Le respect du principe de séparation des pouvoirs nécessiterait de supprimer les interférences entre les pouvoirs normatifs du Cabinet des ministres et ceux de la Verkhovna Rada.

35. Plusieurs modifications et améliorations techniques sont également suggérées.

36. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider à poursuivre la préparation de cette loi importante.