



Strasbourg, le 26 octobre 2015

CDL-AD(2015)028

Avis n° 803/2015

Or. angl.

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

AVIS¹
SUR LES AMENDEMENTS DE LA CONSTITUTION
DE L'UKRAINE
CONCERNANT LA STRUCTURE TERRITORIALE ET
L'ADMINISTRATION LOCALE
PROPOSES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL
DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE
EN JUIN 2015

Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 104^e session plénière
(Venise, 23-24 octobre 2015)

sur la base des observations de

M^{me} Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)
M. Alain DELCAMP (expert, Congrès des pouvoirs locaux et
régionaux du Conseil de l'Europe)

¹ Pour les suites données à cet avis, voir CDL-AD(2015)029rev.

I. Introduction

1. Le Président du Parlement ukrainien et Président de la commission constitutionnelle, M. Volodymyr Groysman, a demandé à la Commission de Venise lors de sa 103^e session plénière (19-20 juin 2015) de rédiger un avis urgent sur le projet de révision de la Constitution ukrainienne concernant la structure territoriale et l'administration locale, proposé par le groupe de travail de la commission constitutionnelle (CDL-REF(2015)021, ci-après « les projets d'amendements »).

2. M^{me} Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori ont été désignés rapporteurs ainsi que M. Alain Delcamp, expert du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

3. Le présent avis a été élaboré sur la base des contributions des rapporteurs. Il a été envoyé aux autorités ukrainiennes sous forme d'avis préliminaire et rendu public le 24 juin 2015. Il a ensuite été entériné par la Commission de Venise lors de sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).

II. Contexte

4. La commission constitutionnelle a été créée le 3 mars 2015 en application du décret présidentiel n° 119/2015. Elle a pour mission d'élaborer des amendements à la Constitution actuelle que le Président soumettra au parlement pour adoption. En vertu du décret n° 190/2015² du 31 mars 2015, le Président a fixé la composition de la commission qui est présidée par le Président du parlement. Deux des auteurs du présent avis, M^{me} Suchocka et M. Delcamp, ont été désignés par le Président observateurs internationaux à la commission aux côtés de MM. Giakoumopoulos et Palermo du Conseil de l'Europe et d'autres représentants d'organisations et organismes internationaux. La commission compte trois groupes de travail, dont un se consacre à la décentralisation.

III. Portée du présent avis

5. Le présent avis porte sur des propositions d'amendements de plusieurs articles de la Constitution ukrainienne en vue d'une décentralisation. Compte tenu de l'urgence, il ne traite que des principales questions et n'analyse pas les amendements de façon exhaustive. Lorsque les projets d'amendements examinés sont similaires à des projets d'amendements que la Commission de Venise a analysés dans le passé, il est renvoyé aux avis pertinents³.

6. Le présent avis repose sur une traduction non officielle des projets d'amendements en langue anglaise : il se peut que certaines observations soient dues à des inexactitudes dans la traduction.

IV. Analyse

Article 85

7. Le nouveau point 29 de l'article 85 de la Constitution habilite le parlement à créer et à supprimer des entités administratives et territoriales et à en définir et modifier la dénomination et les limites. Il l'habilite aussi à classer les agglomérations (ce terme remplace le terme « localités » précédemment employé) dans la catégorie des villes et à les dénommer ou à les renommer. Il convient de relever que les agglomérations ne désignent pas des collectivités

² Voir www.president.gov.ua.

³ Voir en particulier l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le Président le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037.

locales (voir les paragraphes relatifs au nouvel article 133 ci-dessous), mais uniquement des aires géographiques et leur population. Cet ajout semble donc inutile et risque d'être source de confusion.

8. Sont mentionnées au point 30 les exceptions possibles énoncées dans la Constitution au pouvoir du parlement d'organiser des élections ordinaires et extraordinaires au niveau local. Ces exceptions ne ressortent pas clairement des projets d'amendements : la partie ajoutée au point 30 devrait donc être supprimée.

Article 92

9. Le point 19 de l'article 92 de la Constitution dispose que seule la loi peut déterminer le régime juridique de la loi martiale, de l'état d'urgence et des zones d'urgence écologique. Les projets d'amendements ajoutent aux questions nécessitant une base législative le fonctionnement des autorités de l'Etat et des collectivités locales en cas d'état d'urgence, de loi martiale ou d'urgence environnementale. Cet ajout ne semble pas nécessaire, car la disposition couvre déjà ces questions. Toute règle supplémentaire peut être prévue dans la législation sur la loi martiale. Il conviendrait aussi de supprimer le point 21¹ de l'article 106 pour la même raison.

Article 106 point 8¹ et article 144 paragraphes 3 et 4

10. En vertu du point 8¹, le Président est habilité à retirer ses pouvoirs au responsable de la commune et à dissoudre le conseil municipal, de district et de région dans les cas prévus par la Constitution ukrainienne. Cette disposition a trait au nouvel article 144 qui autorise le Président à mettre fin par anticipation aux pouvoirs des organes de l'autonomie locale si le responsable de la commune, les conseils municipaux, de district et de région vont au-delà des compétences envisagées par la Constitution et la législation applicable aux collectivités locales et représentent une menace pour la souveraineté de l'Etat, l'intégrité territoriale ou toute autre menace pour la sécurité nationale.

11. Il semble tout à fait justifié que le Président ukrainien, en sa qualité de garant de la Constitution et de l'autonomie locale, soit habilité à intervenir plus rapidement et plus efficacement que le parlement lorsque les collectivités locales outrepassent les compétences que la Constitution et la législation leur reconnaissent et représentent une menace pour la souveraineté, l'intégrité territoriale et la sécurité de l'Etat. Le pouvoir du Président devrait toutefois se limiter à la suspension, par opposition au retrait, des pouvoirs des collectivités locales et le point 8¹ ainsi que le paragraphe 3 de l'article 144 devraient être modifiés en conséquence. Un court délai devrait être accordé à la Cour constitutionnelle pour qu'elle statue. Les collectivités locales devraient immédiatement retrouver leurs pouvoirs si la Cour constitutionnelle juge la décision de suspension du Président contraire à la Constitution et le représentant officiel de l'Etat par intérim devrait immédiatement cesser ses fonctions. Dans le cas contraire, le parlement devrait immédiatement demander l'organisation de nouvelles élections locales, ce que la Constitution devrait prévoir expressément.

12. L'article 144 prévoit la possibilité pour la collectivité locale concernée et pour au moins 45 députés de porter la décision du Président devant la Cour constitutionnelle. Toutefois, pour garantir la constitutionnalité, le Président devrait être obligé de soumettre de sa propre initiative la question à la Cour constitutionnelle pour qu'elle prenne la décision définitive (à l'instar de ce qui est prévu au paragraphe 2 de l'article 144 pour les décisions du préfet).

13. Il existe une contradiction entre le paragraphe 7 de l'article 141 qui prévoit un délai de 90 jours à compter de la décision de retrait pour appeler à des élections anticipées, le paragraphe 3 de l'article 144 selon lequel le mandat du représentant officiel de l'Etat par intérim peut être « au maximum d'un an » (ce qui est inutilement long si des élections sont organisées

dans un délai de 90 jours) et le paragraphe 9 de l'article 141 qui prévoit l'organisation d'élections la dernière semaine du mandat du représentant officiel de l'Etat par intérim (qui pourraient se tenir après les 90 jours si le mandat est supérieur à cette durée).

Article 118

14. Les projets d'amendements supprimeraient le système actuel dans lequel les services administratifs de l'Etat exercent à la fois les fonctions exécutives de l'Etat central aux niveaux régional et local et celles des collectivités régionales et locales. Dans le nouveau système, les fonctions exécutives de l'administration nationale seront clairement séparées de celles des collectivités locales. Les services administratifs de l'Etat seront supprimés au niveau de la région et du district⁴ pour laisser place aux préfets et aux antennes territoriales des services exécutifs centraux. Les conseils municipaux, régionaux et de district éliront indépendamment leurs propres organes exécutifs qui auront leur propre président et leur rendront compte. Cette évolution vers l'autonomie locale mérite d'être saluée⁵.

15. Les projets d'amendements conservent pour les préfets des régions et des districts la méthode de nomination que la Constitution actuelle prévoit pour les chefs de l'administration de l'Etat au niveau local (nomination par le Président sur recommandation du Conseil des ministres⁶). Les projets d'amendements excluent toutefois la participation du Conseil des ministres à la révocation des préfets, accordant un pouvoir exclusif au Président. Ce changement ne semble pas justifié. Les préfets sont responsables devant le Président (à priori en raison de leurs fonctions de contrôle des collectivités locales) et le Conseil des ministres (en raison de leurs fonctions exécutives) de sorte que le Président et le Conseil des ministres devraient avoir un droit de regard sur leur révocation, ce qu'exige aussi le paragraphe suivant de l'article 118, qui dispose que le préfet est responsable devant le Président et devant le Conseil des ministres dont il relève. Le système actuel qui permet au Président de mettre fin au mandat sur recommandation du Conseil des ministres devrait donc être conservé pour les préfets.

16. L'article 118 dispose que les préfets sont des agents de l'Etat. En d'autres termes, ils sont choisis en fonction de critères professionnels et non en raison de leur appartenance politique. Cette modification mérite d'être saluée. Cette phrase pourrait être placée au début de l'article 118.

17. Le pouvoir du préfet de constituer son cabinet ne mérite pas de figurer dans la Constitution mais dans une loi ordinaire.

Article 119

18. Il conviendrait de reformuler le point 4 de l'article 119 de manière à limiter explicitement le pouvoir du préfet de coordonner et d'organiser l'activité des antennes territoriales des services exécutifs centraux et des collectivités locales aux cas d'urgence et de loi martiale, car ce pouvoir ne peut être général pour ce qui est des collectivités locales.

⁴ L'avenir des fonctionnaires composant cette administration devrait être régi par la loi.

⁵ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le Président le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037, paragraphe 48.

⁶ Au lieu de la nomination par le Président prévue dans les amendements soumis l'année dernière au sujet desquels la Commission de Venise avait des réserves : voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le Président le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037, paragraphes 62 et 63.

19. Le deuxième paragraphe du dernier point de l'article 119 devrait être interprété comme suit : les actes relatifs aux services administratifs de l'Etat peuvent être annulés par le Conseil des ministres tandis que ceux qui ont trait aux collectivités locales peuvent l'être par le Président conformément à l'article 118. Il serait préférable de préciser ces compétences respectives afin d'éviter d'éventuelles erreurs d'interprétation de compétences parallèles se chevauchant, ce qui pourrait déboucher sur des conflits.

L'article 121

20. Il convient de se féliciter vivement de la suppression du paragraphe 5 de l'article 121 et de celle concomitante de l'obligation du Bureau du procureur de s'assurer du respect de la légalité et des principes constitutionnels par les collectivités locales.⁷ Cette modification s'impose d'urgence si la nouvelle loi sur le parquet doit avoir une base constitutionnelle solide.

Articles 132 et 133

21. Les projets d'amendements introduisent une nouvelle structure administrative et territoriale⁸ pour l'Ukraine qui n'est plus fondée sur une « combinaison de centralisation et de décentralisation », comme prévu dans la Constitution en vigueur, mais sur la « décentralisation de l'exercice du pouvoir de l'Etat ». Les nouveautés que sont « l'omniprésence et les capacités des collectivités locales » et « le développement durable des entités administratives et territoriales » figurent à l'article 132. On ne peut que se féliciter de ces nouveaux éléments qui servent de base à un système solide de décentralisation⁹, conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale. Le principe de subsidiarité consacré à l'article 143 pourrait aussi être mentionné dans cette disposition.

22. D'après l'article 133 révisé, la structure administrative et territoriale de l'Ukraine n'aura que trois niveaux : la commune, le district et la région.

23. La liste des régions ne figure plus dans les projets d'amendements ; il faudrait défendre ce choix, car il ne paraît pas indispensable de faire figurer expressément et de geler ainsi les régions existantes dans la Constitution¹⁰.

24. Conformément au deuxième paragraphe de l'article 133, les « agglomérations » existantes (arrondissements de villes, villes et villages) et leurs territoires adjacents constitueront des communes. En d'autres termes, le territoire de l'Ukraine sera entièrement subdivisé en communes (avec les compétences concomitantes d'aménagement et de perception des impôts), ce dont il faut se féliciter¹¹.

25. Comme les agglomérations ne sont pas des collectivités locales, il pourrait être préférable de ne pas les mentionner dans la Constitution, mais de le faire uniquement dans les lois applicables. Le deuxième paragraphe de l'article 133 pourrait être remplacé par une formule renvoyant à la division de l'ensemble du territoire ukrainien en communes.

⁷ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le Président le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037, paragraphe 62.

⁸ L'administration et le territoire sont des notions différentes, seul ce dernier est pertinent en regard de la Constitution.

⁹ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le Président le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037, paragraphe 49

¹⁰ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037, paragraphe 51.

¹¹ Voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037, paragraphe 50.

26. En ce qui concerne la modification des périmètres et la dénomination des communes, le quatrième paragraphe pourrait être remplacé par une phrase supplémentaire au troisième paragraphe selon laquelle la loi régira la façon dont la volonté de la population qui vit sur le territoire de la commune sera prise en considération.

27. Conformément aux propositions d'amendements, l'article 133 ne laisse pas la possibilité de prévoir des dispositions particulières pour certaines entités administratives et territoriales, ce qui semble regrettable car il sera impossible dans l'avenir d'adapter la législation aux spécificités de certaines régions sans modifier la Constitution. Qui plus est, les projets d'amendements ne prévoient pas de base constitutionnelle pour les propositions visant à régler le conflit actuel en Ukraine. La Commission de Venise considère que les autorités devraient ajouter une disposition au paragraphe 1 selon laquelle certaines catégories d'entités administratives et territoriales ou dispositions spéciales concernant ces entités ou au sein de ces dernières (ne) peuvent être définies (que) par la loi. Bien que neutre, cette formulation permettrait des évolutions juridiques futures conformément aux accords de Minsk.

Article 140

28. Il serait utile de fusionner les paragraphes 1 et 7 de l'article 140 et d'en améliorer la formulation comme suit par exemple : l'autonomie locale est gérée par la population vivant sur le territoire de la commune directement, par l'intermédiaire de référendums et d'autres formes définies dans la loi, et par les collectivités locales, etc....

29. Le dernier paragraphe de l'article 140 ne semble pas nécessaire dans la Constitution et pourrait donc être supprimé.

Article 141

30. Le nouvel article 141 stipule que les conseillers des conseils municipaux, régionaux et de district et les responsables des communes sont élus directement. D'éventuels choix différents appelleront donc une révision de la Constitution.

31. Les ressortissants ayant été condamnés ou purgeant une peine ne sont pas éligibles ; les infractions pénales justifiant une inéligibilité devraient être définies et limitées aux infractions les plus graves, à la corruption et aux infractions électorales¹².

Article 142

32. L'article 142 énonce dans le détail les bases matérielles et financières de l'autonomie locale. Il prévoit à juste titre le devoir de l'Etat d'assurer des ressources financières suffisantes aux collectivités locales et de fournir des moyens financiers pour l'exécution de tâches supplémentaires, ce qui est conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale et ce dont il faut se féliciter.

Article 143

33. Cette disposition très détaillée énumère les compétences des entités territoriales et mérite d'être approuvée.

¹² Voir mutatis mutandis le rapport préliminaire de la Commission de Venise sur l'exclusion des auteurs d'infractions du parlement.

34. Le paragraphe 1, point 7, de l'article 143 énonce le principe essentiel de subsidiarité prévu par la Charte européenne de l'autonomie locale, ce qu'il faut saluer. Le paragraphe 3 cependant l'applique à tort aux *organes* autonomes et non aux *entités* autonomes, ce qu'il faudrait corriger.

35. Le dernier paragraphe de l'article 143 doit être reformulé : la subordination aux autorités de l'Etat ne se justifie qu'en cas de délégation de pouvoirs, ce qui est prévu dans le paragraphe précédent, et ne concerne que des pouvoirs délégués. Cette disposition devrait donc être libellée comme suit : lorsque les autorités de l'Etat délèguent certains pouvoirs, les collectivités locales leur sont subordonnées.

Article 144, paragraphes 1 et 2

36. Le premier paragraphe de l'article 144 semble superflu et pourrait être supprimé.

37. Le préfet devrait être compétent pour *suspendre* les actes des collectivités locales en raison du non-respect de la Constitution ou des lois ukrainiennes et non pour les annuler. Comme la constitutionnalité et la légalité d'un acte peut relever de la compétence de différentes juridictions, le paragraphe 2 l'article 144 devrait prévoir l'obligation du préfet de saisir la juridiction « *compétente* ».

V. Conclusions

38. Les projets d'amendements introduisent une forme de décentralisation dans l'exercice du pouvoir de l'Etat qui est largement compatible avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Dans l'ensemble, les amendements sont correctement rédigés et méritent d'être appuyés. La suppression trop longtemps différée des pouvoirs de contrôle du procureur général est particulièrement saluée. L'article sur les finances locales devrait aussi être fortement appuyé.

39. De l'avis de la Commission de Venise cependant, deux changements substantiels s'imposent :

- le pouvoir de révoquer les préfets devrait être confié au Président *sur recommandation du Conseil des ministres* ;
- il faudrait ajouter une disposition pour que certaines catégories d'entités territoriales et administratives ou dispositions spéciales concernant ces entités ou au sein de ces dernières (ne) puissent être définies (que) par la loi.

40. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute assistance supplémentaire.