



Strasbourg, le 26 octobre 2015

CDL-AD(2015)029rev

Avis n° 803/2015

Or. angl.

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

NOTE DU SECRÉTARIAT
SUR LA COMPATIBILITÉ

**ENTRE LE PROJET DE LOI DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION DE
L'UKRAINE CONCERNANT LA DÉCENTRALISATION DU POUVOIR
soumis par le Parlement à la Cour constitutionnelle ukrainienne
le 16 juillet 2015
(CDL-REF(2015)035rev)**

**ET L'AVIS PRÉLIMINAIRE
SUR LE PROJET DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION
DE L'UKRAINE
CONCERNANT LA STRUCTURE TERRITORIALE ET
L'ADMINISTRATION LOCALE
PROPOSE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL
DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE
EN JUIN 2015
(CDL-AD(2015)028)**

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

I. Introduction

1. A la suite d'une demande urgente datée du 19 juin 2015 du Président du parlement et Président de la commission constitutionnelle, M. Volodymyr Groysman, la Commission de Venise a publié, le 24 juin 2015, un avis préliminaire sur le projet de révision de la Constitution concernant la structure territoriale et l'administration locale de l'Ukraine (CDL-PI(2015)008). Cet avis préliminaire renvoie au projet d'amendements constitutionnels élaboré par le groupe de travail sur le système judiciaire de la commission constitutionnelle (CDL-REF(2015)021).

2. A la suite de l'avis préliminaire, plusieurs modifications ont été apportées au projet de révision de la Constitution (CDL-REF(2015)035rev), qui a été soumis le 16 juillet 2015 à la Cour constitutionnelle pour qu'elle se prononce sur leur conformité avec les articles 157 et 158 de la Constitution.

3. Dans une décision du 30 juillet 2015, la Cour constitutionnelle ukrainienne a jugé le texte des amendements qu'il est proposé d'apporter à la Constitution compatible avec les dispositions des articles 157 et 158 de cette dernière.

4. Le parlement a adopté, le 31 août 2015, les amendements constitutionnels relatifs à la décentralisation en première lecture.

5. La présente note porte sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, le texte envoyé à la Cour constitutionnelle le 16 juillet suit les recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis préliminaire du 24 juin 2015 (voir CDL-AD(2015)028). La Commission de Venise a pris note de ce mémorandum à sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).

II. Observations préliminaires

6. L'avis préliminaire du 24 juin 2015 se félicite de la mise en place d'une forme de décentralisation dans l'exercice du pouvoir de l'Etat largement compatible avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Il exprime son soutien aux amendements qui sont bien rédigés et salue en particulier :

- La proposition de suppression des pouvoirs de contrôle du procureur général (suppression du paragraphe 5 de l'article 121).
- La proposition de réglementation des finances locales, notamment l'obligation de l'Etat d'assurer des ressources financières suffisantes aux collectivités locales et de fournir des moyens financiers pour l'exécution de tâches supplémentaires (article 142).

7. Ces éléments très positifs se retrouvent dans les amendements constitutionnels révisés.

III. Analyse de la suite donnée aux recommandations

8. Deux recommandations essentielles (relatives aux articles 118 et 133) et plusieurs autres recommandations ont été formulées dans l'avis préliminaire. Elles seront examinées article par article.

Article 85

9. Il est indiqué dans l'avis préliminaire que les agglomérations ne désignent pas des collectivités locales, d'où la recommandation (paragraphe 7) de supprimer la compétence du parlement de classer les agglomérations dans la catégorie des villes et de les dénommer ou de les renommer. Dans la version révisée du point 29 de l'article 85, la compétence du parlement

de classer les agglomérations dans la catégorie des villes est supprimée. En revanche, celle de nommer et de renommer les agglomérations est maintenue. La recommandation n'a donc été que partiellement suivie.

10. Il est recommandé dans l'avis préliminaire (paragraphe 8) de supprimer la dernière phrase du point 30 de l'article 85 prévoyant des exceptions à l'organisation d'élections au niveau local « dans les cas prévus par la Constitution ukrainienne », car il ne semble pas y avoir de cas de ce type dans la Constitution. Dans la version révisée du point 30 de l'article 85, la dernière phrase a été supprimée. La recommandation a donc été suivie.

Article 92

11. Il est recommandé dans l'avis préliminaire (paragraphe 9) de supprimer du point 19 de l'article 92 la phrase « le fonctionnement des autorités de l'Etat et des collectivités locales en cas d'état d'urgence, de loi martiale ou d'urgence environnementale », qui semblait inutile. Cette recommandation n'a pas été suivie.

Article 106 point 8¹ et article 144 paragraphes 3, 4, 5 et 6

12. L'avis préliminaire (paragraphe 11) contient la recommandation suivante : « [L]e pouvoir du Président devrait [...] se limiter à la suspension, par opposition au retrait, des pouvoirs des collectivités locales ». Le paragraphe 8¹ révisé de l'article 106 est désormais libellé comme suit : [Le Président ukrainien] « suspend les pouvoirs du responsable de la commune, du conseil municipal, du conseil de district ou de région et nomme un représentant officiel de l'Etat par intérim dans les cas prévus par la Constitution ». Les paragraphes 3 et 4 révisés de l'article 144 sont désormais libellés comme suit : « 3. Lorsqu'un acte approuvé par le responsable de la commune, le conseil municipal, le conseil de district ou de région n'est pas conforme à la Constitution ukrainienne, représente une menace pour la souveraineté de l'Etat, l'intégrité territoriale ou la sécurité nationale, le Président ukrainien met fin aux effets qu'il produit en saisissant parallèlement la Cour constitutionnelle, suspend les pouvoirs du responsable de la commune, du conseil municipal, du conseil de district ou de région, et nomme un représentant officiel de l'Etat par intérim. Celui-ci gère et organise l'activité des responsables des communes autonomes, du comité exécutif du conseil de district ou de région ». La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

13. Il est en outre recommandé dans l'avis préliminaire : « un court délai devrait être accordé à la Cour constitutionnelle pour qu'elle statue ». Le paragraphe 4 de l'article 144 est désormais libellé comme suit : « La Cour constitutionnelle ukrainienne statue sur le recours du Président ukrainien sans attendre ». La recommandation a donc été suivie.

14. Il est aussi indiqué dans l'avis préliminaire que « [L]es 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 » (paragraphe 11). Les paragraphes 5 et 6 de l'article 144 disposent désormais : « 5. Si la Cour constitutionnelle ukrainienne juge l'acte du responsable de la commune, du conseil de district ou du conseil de région conforme à la Constitution ukrainienne, le Président ukrainien annule l'acte émis conformément au paragraphe 3 du présent article. 6. Si la Cour constitutionnelle juge l'acte du responsable de la commune, du conseil de district ou du conseil de région non conforme à la Constitution ukrainienne, le Parlement ukrainien, comme proposé par le Président ukrainien, met fin aux pouvoirs du responsable de la commune, du conseil municipal ou du conseil de district ou de région et appelle à des élections anticipées conformément à la loi ». La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

15. Il est indiqué dans l'avis préliminaire (paragraphe 12) que pour garantir la constitutionnalité, le Président devrait être obligé de porter l'acte de la collectivité locale qu'il a annulé devant la Cour constitutionnelle au lieu de laisser cette possibilité à la collectivité locale concernée ou à 45 députés. Conformément au paragraphe 3 révisé de l'article 144, le Président « met fin aux effets de l'acte en question en saisissant parallèlement la Cour constitutionnelle ». Le dernier paragraphe de l'article 144 a été supprimé. La recommandation a donc été suivie.

16. L'avis préliminaire relève certaines contradictions dans les délais fixés dans les amendements proposés pour appeler à des élections anticipées (paragraphe 13). Ces délais semblent avoir été harmonisés (voir les paragraphes 7 et 8 révisés de l'article 141 et le paragraphe 3 révisé de l'article 144). La recommandation a donc été suivie.

Article 118

17. L'avis préliminaire (paragraphe 15) comprend une recommandation essentielle : conserver la méthode actuelle de révocation des préfets (identique à la méthode de nomination), c'est-à-dire la révocation par le Président sur proposition du Conseil des ministres. Le point 3 révisé de l'article 118 dispose que « le préfet est nommé et révoqué par le Président de l'Ukraine sur recommandation du Conseil des ministres de l'Ukraine ». Cette recommandation essentielle de la Commission de Venise a donc été suivie.

18. La suggestion de la Commission de Venise (paragraphe 17) de supprimer le pouvoir du préfet de « constituer son cabinet, chargé de mener les activités du préfet » à l'article 118 pour l'inscrire dans une loi ordinaire a aussi été suivie.

Article 119

19. Il est recommandé dans l'avis préliminaire (paragraphe 18) de reformuler le point 4 de l'article 119 pour 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 ». Le point 4 a été reformulé comme suit : [Le préfet du territoire concerné] « dirige et organise l'activité des antennes territoriales des services exécutifs centraux et facilite leurs rapports avec les collectivités locales en cas de guerre, de situation d'urgence ou de situation écologique extraordinaire ». Le caractère exceptionnel des pouvoirs du préfet à cet égard a été clarifié et la recommandation de la Commission de Venise a été suivie.

20. Il est recommandé dans l'avis préliminaire (paragraphe 19) de préciser dans le deuxième paragraphe du dernier point de l'article 119 les compétences respectives du Président et du Conseil des ministres s'agissant du pouvoir d'annuler des actes relatifs aux services administratifs de l'Etat, afin d'éviter d'éventuels conflits entre les deux institutions. Le deuxième paragraphe du dernier point de l'article 119 a été reformulé comme suit : « Les arrêtés pris par les préfets conformément aux pouvoirs prévus aux alinéas 1 et 4 du premier paragraphe du présent article peuvent être annulés par le Président de l'Ukraine et ceux pris conformément aux pouvoirs prévus aux alinéas 2 et 3 du premier paragraphe du présent article peuvent être annulés par le Conseil des ministres de l'Ukraine. Les arrêtés pris par les préfets conformément aux pouvoirs prévus à l'alinéa 5 du premier paragraphe du présent article sont annulés par le Président de l'Ukraine et, dans les cas prévus par la loi, par le Conseil des ministres de l'Ukraine ». La répartition des compétences entre le Président et le Conseil des ministres (en principe : arrêtés ayant trait aux collectivités locales pour le premier et aux services administratifs de l'Etat pour le second) a été clairement indiquée. La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

Article 133

21. Selon la formulation précédente du paragraphe 2 de l'article 133 « une ou plusieurs agglomérations (villages, arrondissements de villes, villes) et leurs territoires adjacents constituent une commune ». L'avis préliminaire se félicitait de l'évolution très positive selon laquelle « le territoire de l'Ukraine sera entièrement subdivisé en communes (avec les compétences concomitantes d'aménagement et de perception des impôts) » (paragraphe 24), mais recommandait (paragraphe 25) de ne pas mentionner les « agglomérations » mais d'insérer une phrase renvoyant à la subdivision de l'ensemble du territoire ukrainien en communes. Le paragraphe 2 révisé de l'article 133 dispose que « Le territoire de l'Ukraine est subdivisé en communes. Une commune est une unité primaire dans la structure administrative et territoriale de l'Ukraine ». La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

22. Il est aussi suggéré dans l'avis préliminaire (paragraphe 26) de supprimer le dernier paragraphe pour le remplacer par une phrase au paragraphe 3 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 pour ce qui est de la modification des périmètres et de la dénomination des communes. Cette suggestion n'a pas été suivie.

23. Il est en outre indiqué dans l'avis préliminaire que 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 », d'où la recommandation essentielle d'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. Cette recommandation n'a pas été suivie en tant que telle. Une disposition transitoire a été proposée en remplacement (paragraphe 18) : « Les dispositions particulières de l'autonomie locale dans certaines parties des régions de Donetsk et de Lougansk font l'objet d'une loi distincte ». La recommandation essentielle de la Commission de Venise tendant à prévoir une base constitutionnelle pour d'éventuelles dispositions spéciales devant être adoptées par le parlement a donc été suivie en substance.

Article 140

24. Il est suggéré dans l'avis préliminaire (paragraphe 28) de fusionner et de reformuler les paragraphes 1 et 7 de l'article 140 comme suit : « 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 ». Le paragraphe 1 révisé de l'article 140 est libellé comme suit : « La collectivité territoriale gère l'autonomie locale directement ou par l'intermédiaire d'organes locaux par une réglementation autonome et un suivi des affaires publiques d'importance locale dans le cadre de la Constitution et des lois de l'Ukraine ». Le paragraphe 7 a été supprimé. La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

25. Il est suggéré dans l'avis préliminaire de supprimer le dernier paragraphe de l'article 140 jugé inutile dans la Constitution. Cette suggestion n'a toutefois pas été suivie.

Article 141

26. Suivant en partie une suggestion de la Commission de Venise (paragraphe 31), la restriction au droit d'être élu à la tête d'une commune, conseiller municipal, conseiller de district ou de région a été limitée aux condamnations « pour crime délibéré » et aux personnes purgeant une peine au titre d'un « crime ».

Article 143

27. Il est recommandé dans l'avis préliminaire (paragraphe 35) de reformuler le dernier paragraphe de l'article 143 pour préciser que la subordination aux autorités de l'Etat ne se justifie qu'en cas de délégation de pouvoirs. Le dernier paragraphe révisé de l'article 143 est libellé comme suit : « les responsables de la collectivité locale, des comités exécutifs du conseil de district et du conseil de région en matière de délégation de pouvoirs sont subordonnés aux organes exécutifs respectifs qui ont délégué ces pouvoirs ». La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

Article 144 paragraphe 1

28. Il est recommandé dans l'avis préliminaire (paragraphe 36) de supprimer le premier paragraphe de l'article 144 qui semble superflu. Cette recommandation n'a pas été suivie.

29. Il est aussi recommandé dans l'avis préliminaire (paragraphe 37) de donner compétence au préfet pour suspendre les actes des collectivités locales en raison du non-respect de la Constitution ou des lois ukrainiennes (et non pour les annuler) et de prévoir l'obligation du préfet de saisir la juridiction compétente. Le mot « provisoirement » a été inséré dans le texte des amendements par rapport au pouvoir d'annuler les actes, et la recommandation de la Commission de Venise a été suivie.

IV. Conclusions

30. Les recommandations essentielles ont été suivies ainsi que la plupart des autres recommandations à quelques exceptions près, pour la plupart mineures.