

Strasbourg, le 21 mai 1996

<s:\cdl\doc\96\cdl-inf\inf6.f>

CDL-INF (96) 6

A V I S

**SUR LE
PROJET DE CONSTITUTION DE L'UKRAINE
(Texte approuvé par la Commission constitutionnelle
le 11 mars 1996 (CDL (96) 15)**

**adopté à la 27ème réunion
de la Commission de Venise
tenue les 17 et 18 mai 1996**

**sur la base de contributions de
M. Luis AGUIAR DE LUQUE, Espagne
M. Sergio BARTOLE, Italie
M. Gérard BATLINER, Liechtenstein
M. Jan KLUCKA, Slovaquie
Mme Anna MILENKOVA, Bulgarie
M. Helmut STEINBERGER, Allemagne
M. Cyril SVOBODA, République tchèque**

Introduction

La Commission européenne pour la démocratie par le droit participe activement depuis longtemps au processus de rédaction d'une nouvelle constitution de l'Ukraine. Dès 1983, des membres de la Commission ont soumis des commentaires sur le projet proposé alors et eu un échange de vues avec ses auteurs. A sa 24^{ème} réunion, les 8 et 9 septembre 1995, la Commission a adopté un Avis sur la situation constitutionnelle actuelle de l'Ukraine après l'adoption de l'Accord constitutionnel entre le Conseil suprême de l'Ukraine et le Président de l'Ukraine sur les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement du pouvoir d'Etat et de l'autonomie locale en attendant l'adoption de la nouvelle constitution de l'Ukraine.

Les membres de la Commission ont aussi commenté le projet préliminaire de nouvelle constitution soumis en 1995 et eu deux échanges de vues avec le groupe d'experts juridiques chargé par la Commission constitutionnelle d'établir un projet révisé. Le présent projet reflète donc en partie les efforts antérieurs de la Commission.

Le présent avis a été adopté par la Commission à sa 27^{ème} réunion tenue à Venise les 17 et 18 mai 1996. A cette occasion, la Commission a également approuvé les commentaires de Mme Hanna Suchocka (Pologne) dans le document CDL (96)25. Ces commentaires ont été reçus trop tard pour être intégrés dans la présente opinion.

Chapitre Ier

Principes généraux

Commentaires d'ordre général

Les principes généraux sont conformes aux normes internationales et montrent la volonté de l'Ukraine de devenir un Etat européen démocratique protégeant les droits de l'homme. La Constitution est la norme juridique suprême (Article 8) et les organes des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire exercent leurs fonctions dans les limites établies par la constitution (Article 6, paragraphe 2).

Une faiblesse du projet, qui ne concerne pas particulièrement les dispositions générales mais qui peut être mentionnée ici, est qu'il n'y a pas d'ensemble cohérent de règles sur l'état d'urgence. Il y a quelques dispositions, en particulier à l'article 38, paragraphe 3, à l'article 60, paragraphe 3, à l'article 87, point 10, à l'article 92, point 26, à l'article 105, paragraphe 1, point 18 et à l'article 155, paragraphe 2. Mais les conditions requises pour proclamer l'état d'urgence ne sont pas définies dans la constitution elle-même, et le soin de régler l'état d'urgence est entièrement laissé au législateur ordinaire (Article 92, point 26). Aussi serait-il utile aussi de prévoir expressément un contrôle judiciaire par la Cour constitutionnelle concernant les actes proclamant l'état d'urgence et leur étendue. D'un autre côté, la liste des droits et libertés qui ne peuvent être restreints en cas d'état d'urgence est extrêmement longue : par exemple aux articles 27, 30, 42, 51. Cela semble irréaliste.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 6

L'article 6 prévoit une répartition du pouvoir entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Mais cette approche n'est pas appliquée de façon suivie dans tout le texte. La Cour constitutionnelle fait l'objet d'un chapitre qui n'est même pas placé après le chapitre sur le système judiciaire.

Article 3

La formulation du paragraphe 1 de l'article 3, " the human being ... is recognised in Ukraine as the highest social value [l'être humain ... est reconnu en Ukraine comme la valeur sociale la plus élevée] donne l'impression, du moins dans la version anglaise, que l'individu est considéré en fonction de la société, et non dans sa valeur et sa dignité inhérente, préétablie, unique, irremplaçable et incommensurable.

Article 9

Les traités internationaux ratifiés par l'Ukraine sont incorporés par cette disposition dans l'ordre juridique interne, apparemment au rang d'une loi ordinaire. Il serait logique d'incorporer aussi le droit international coutumier et les principes du droit international généralement acceptés.

Chapitre II

Droits et libertés de la personne et du citoyen

Commentaires d'ordre général

Evaluation générale du chapitre

Ce chapitre de 49 articles est très long. Le catalogue des droits et libertés protégés est vaste et exhaustif et le texte montre la volonté de protéger tout l'éventail des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et de faire en sorte que ces droits soient appliqués dans la pratique.

Mais ce chapitre a aussi des faiblesses :

- il n'est pas structuré, avec ses 49 articles sans aucune subdivision;
- le caractère très détaillé de la liste, qui inclut les droits de caractère social, économique et environnemental, pose des problèmes en ce qui concerne leur garantie par les tribunaux;
- les restrictions et limitations possibles des droits fondamentaux semblent souvent aller trop loin.

Absence de structuration du chapitre

La question n'est pas seulement théorique et systématique, mais peut avoir des répercussions sur le niveau d'application des droits concernés.

En fait, les 49 articles contiennent nécessairement des dispositions légales de différente teneur :

- certaines dispositions ont le caractère d'un programme pour l'organe législatif ukrainien sans garantir des droits spécifiques, comme, par exemple, le deuxième paragraphe de l'article 48, qui déclare l'enseignement secondaire obligatoire;
- certaines dispositions contiennent des principes structurels pour le fonctionnement de l'ordre juridique qui doivent orienter la vie juridique à l'avenir, mais qui ne peuvent être considérés comme des droits individuels au sens strict, entre autres le principe de publicité des normes, le principe de non-rétroactivité des normes et le principe "*ne bis in idem*" (articles 52, 53 et 56);
- il y a aussi ce que la doctrine a défini comme des garanties institutionnelle protégeant certaines institutions contre des interventions futures du législateur ordinaire; la définition du mariage, à l'article 46 du projet, en est un exemple;
- certaines dispositions, comme celles de l'article 31 sur la liberté d'association permettent des restrictions de portée considérable qui mettent en question leur caractère de droits individuels;
- les articles 61 à 64 portent sur des devoirs;
- bien que la plupart des articles du chapitre contiennent l'énoncé de véritables droits subjectifs ("has the right to ...", dans la version anglaise), ces droits ont une structure et un contenu différents, dans la mesure où certains correspondent aux droits et libertés fondamentaux traditionnels, alors que d'autres ont le caractère de droits sociaux où il faut l'intervention des pouvoirs publics pour les concrétiser pleinement (cas du droit au logement consacré par l'article 42) ou sont de nouveaux droits fondamentaux liés aux nouveaux progrès technologiques (par exemple à l'article 27, les paragraphes 2 à 4 concernant l'autodétermination pour ce qui est de l'information, et les droits environnementaux à l'article 45).

Du fait que ces droits ont un caractère différent, il serait souhaitable de les classer et de les systématiser de manière qu'il soit possible de prévoir pour chacun d'entre eux différents types de protection, dont l'efficacité pourrait varier en fonction de leur contenu. L'absence d'une telle structuration du chapitre risque de dévaloriser des droits et libertés générateurs de véritables droits subjectifs, dont la protection doit apparaître clairement dans le texte de la Constitution.

Il faudrait donc diviser le Chapitre Ier en différents sous-chapitres et introduire dans ces derniers diverses règles concernant la protection des droits par les tribunaux.

L'étendue des droits protégés

Cette question est étroitement liée à la question précédente. L'article 150 du projet permet à la Cour constitutionnelle de régler les problèmes de constitutionnalité des lois et autres actes juridiques dont la constitutionnalité dépendra aussi du respect des libertés fondamentales contenues dans ce chapitre. D'autre part, l'article 50 charge les tribunaux en général de protéger tous les droits de l'homme et libertés. Le catalogue des droits est toutefois si riche et vaste que cela risque d'être irréaliste. Comme on l'a vu plus haut, la même formulation "every person has the right..." [chacun a droit à ...] est employée pour différentes catégories de droits, mais pour beaucoup d'entre eux, il sera impossible à un tribunal de les appliquer directement. Cela concerne par exemple l'article 43 ("chacun a droit à un niveau de vie suffisant pour lui-même et pour sa famille, y compris à une alimentation, à des vêtements et à un logement suffisants") ou l'article 45, paragraphe 1 ("chacun a droit à un environnement sûr pour sa vie et sa santé et au remboursement des dommages infligés du fait d'une violation de ce droit").

Dans certains cas, par exemple au paragraphe 4 de l'article 27, le droit à la protection judiciaire d'un certain droit est expressément garanti. Cela ne devrait toutefois pas signifier qu'une telle garantie opère uniquement pour les droits vis-à-vis desquels elle est explicitement mentionnée, car la majeure partie des libertés fondamentales traditionnelles s'en trouverait alors exclue.

Il faudrait donc mentionner spécifiquement dans la Constitution les droits dont la protection est assurée par les tribunaux ordinaires. La formulation générale retenue au paragraphe 1 de l'article 50 est trop vaste et par conséquent insuffisante.

Les restrictions possibles des libertés fondamentales

Il est positif que la constitution empêche les droits et libertés constitutionnels d'être abolis (Article 17, paragraphe 2 et article 155, paragraphe 1, voir plus loin). L'existence des droits en tant que tels est donc protégée, et l'on pourrait renforcer cette protection en introduisant une clause sur la protection de l'essence du droit analogue au paragraphe 2 de l'article 19 de la Loi fondamentale allemande : "il n'est possible en aucun cas d'empiéter sur l'essence d'un droit fondamental".

En ce qui concerne les restrictions des droits fondamentaux, le paragraphe 2 de l'article 60 proclame que "de telles restrictions doivent être minimales et correspondre aux principes d'un Etat démocratique". Cela signifie que les restrictions légales ne peuvent aller plus loin qu'il n'est nécessaire (principe de proportionnalité), mais aussi qu'elles ne devraient pas conduire à la suppression du droit (Article 17, paragraphe 2 seul et avec l'article 60, paragraphe 2). De nombreux articles contiennent toutefois des conditions spécifiques pour la restriction des droits par le pouvoir législatif et les circonstances permettant à ce dernier de restreindre les droits sont souvent très ambiguës et générales et lui donnent toute latitude pour intervenir dans une très large mesure. C'est le cas en particulier au paragraphe 2 de l'article 27, où le lien entre les circonstances permettant la restriction (intérêts de la sécurité nationale, bien-être économique et droits de l'homme) et le droit lui-même (protection contre l'utilisation d'informations confidentielles concernant une personne sans qu'elle le sache) semble contestable; à l'article 28, où les restrictions sont très générales (pour la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé et de la moralité des populations, ou des droits et libertés des autres), et à l'article 31 (intérêts de la sécurité nationale et sociale, protection de la santé et de la morale de la

population ou protection des droits et liberté d'autrui).

A ce large éventail de restrictions possibles concernant des articles particuliers, le paragraphe 1 de l'article 60 ajoute une clause générale permettant des restrictions des droits et libertés "pour protéger les droits et libertés d'autres personnes, la sécurité nationale, et la santé et la moralité de la population". Il n'apparaît pas très clairement dans les diverses traductions si, en vertu de cette disposition, seul le pouvoir législatif est habilité à procéder à des restrictions des droits fondamentaux ou si l'exécutif peut aussi le faire.

En tout état de cause, une telle disposition est problématique du fait qu'un certain nombre de droits devraient être garantis sans la moindre restriction, en particulier ceux qui sont indiqués dans les articles 22, 23, 50, 53, 55, 56 et 57.

Il est donc proposé de supprimer la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 60 et de retenir le texte suivant : "constitutional rights and freedoms may not be restricted except in cases prescribed by the Constitution and laws adopted in accordance with it" [les droits et libertés constitutionnels ne peuvent être restreints sauf dans les cas prescrits par la Constitution et les lois adoptées en conformité avec elle]. Les circonstances permettant des restrictions devraient être énoncées dans les divers articles.

Personnes morales

Il serait utile d'inclure dans le texte une disposition concernant les droits des personnes morales. Une telle disposition pourrait être inspirée du paragraphe 3 de l'article 19 de la Loi fondamentale allemande - "Les droits fondamentaux s'appliquent également aux personnes morales nationales dans la mesure où la nature de ces droits le permet."

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 22

Il faudrait indiquer explicitement dans cet article que la peine de mort est abolie.

Article 24

Il faudrait, pour le dernier paragraphe, envisager une formule plus précise. Le paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme pourrait utilement servir de modèle.

Article 25, paragraphe 2

Il faudrait, à la fin de ce paragraphe, après les mots "on the basis of a court decision" (sur la base

d'une décision de justice), ajouter les mots "pursuant to the law" (conformément à la loi).

Article 28

Les restrictions de la liberté de mouvement permises par cet article sont excessivement vastes et devraient dans tous les cas faire l'objet d'une décision de justice préalable.

Article 29

Il faudrait emprunter le texte de l'article 12 sur l'interdiction de la censure et l'insérer à l'article 29.

Article 32, paragraphe 2

Comme au paragraphe 2 de l'article 25, il faudrait ajouter à la fin de ce paragraphe les mots "pursuant to the law" (conformément à la loi).

Article 35

Les droits accordés par cet article semblent trop vastes, en particulier l'obligation imposée aux autorités publiques de répondre.

Article 36

Le deuxième paragraphe pourrait être libellé comme suit : "every person has the right to own, acquire, alienate, use..." [chacun a le droit de détenir, acquérir, aliéner, utiliser ...].

Le remboursement intégral de la valeur, dont il est question au paragraphe 7, peut poser des problèmes de fonds publics.

Il est proposé de modifier comme suit la formulation du paragraphe 9 : "the use of property may only be restricted by law in order to protect the rights..." [L'utilisation des biens ne peut être restreinte que par la loi afin de protéger les droits ...].

Article 37

Il faudrait inclure la liberté de choisir une profession. Proposition: "every person has the right freely to choose a profession or occupation or to conduct entrepreneurial activity ..." [chacun a le droit de choisir librement une profession ou un métier ou d'avoir une activité d'entreprise]. En ce qui concerne le paragraphe 4 : "the State protects by law..." [L'Etat protège par la loi...].

Article 38, paragraphe 3

De nouveau, il faudrait ajouter les mots "pursuant to the law" [conformément à la loi] après les mots "verdict of a Court" [verdict d'un tribunal].

Article 50, paragraphe 2

Il est indispensable d'inclure aussi le droit d'avoir accès à des tribunaux indépendants et impartiaux, compétents pour se prononcer en matière civile et pénale. Voir aussi plus loin les commentaires relatifs au chapitre VIII.

Article 60

Voir les commentaires ci-dessus. Au premier paragraphe, il faudrait retenir seulement le texte suivant : "constitutional rights and freedoms may not be restricted except in cases prescribed by the Constitution and laws adopted in accordance of it." [les droits et libertés constitutionnels ne peuvent être restreints sauf dans les cas prescrits par la Constitution et les lois adoptées en conformité avec elle.]

Chapitre III

Elections. Référendum

Commentaires d'ordre général

Il faut se féliciter de ce que le présent texte ne contienne plus de dispositions inspirées par une notion trop radicale de la démocratie directe, comme par exemple la possibilité de dissoudre le parlement ou exprimer sa défiance à l'égard du Président par un référendum. Ceci montre que le texte va dans la bonne direction en conférant stabilité aux principales institutions.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 68, paragraphe 1

Selon cette disposition, aussi bien l'Assemblée nationale que le Président peuvent organiser un référendum. Il peut en résulter une concurrence inutile entre les deux institutions, qui risquent d'utiliser les référendums comme des instruments de lutte politique entre elles. Il est recommandé qu'un seul organe ait le droit d'organiser des référendums, et le plus approprié semble être le Chef de l'Etat qui, en tant qu'institution unipersonnelle, reçoit ses pouvoirs directement du peuple. L'Assemblée nationale étant l'organe législatif, il ne faut guère s'attendre qu'elle soit disposée à soumettre à référendum des questions qu'elle pourrait régler dans les limites de sa propre compétence.

En ce qui concerne les dates des référendums, on peut se demander si le Président devrait seul avoir autorité pour les fixer ou s'il devrait être tenu de consulter le gouvernement et les présidents des deux chambres de l'Assemblée nationale. L'organisation d'un référendum et la fixation de ses dates à l'initiative du seul Président risque facilement de prendre un caractère autoritaire dans le cadre de ce que l'on appelle la démocratie plébiscitaire.

Article 68, paragraphe 2

L'initiative dite populaire pose de nombreux problèmes, à la fois pratiques et théoriques. Le texte n'indique pas très clairement dans quelles circonstances de telles initiatives pourraient avoir lieu. Il est recommandé en particulier d'éviter la possibilité de modifier la Constitution de cette manière, car cette procédure apparemment démocratique peut facilement être utilisée abusivement à des fins populistes. Il faudrait donc définir clairement les questions qui pourraient faire l'objet d'une initiative populaire, en excluant la possibilité de modifier la Constitution.

Une variante plus restrictive de l'initiative populaire consisterait à prévoir la possibilité de soumettre des projets de textes législatifs à l'Assemblée nationale qui aurait l'obligation de les discuter et de se prononcer sur eux. Cette formule donnerait aux citoyens la possibilité de participer au processus législatif, tout en laissant le dernier mot à l'organe législatif.

Chapitre IV

L'Assemblée nationale de l'Ukraine

Commentaires d'ordre général

L'équilibre des pouvoirs

Le présent texte marque incontestablement un progrès dans le développement du processus d'élaboration d'une constitution en Ukraine. Il prévoit un assez bon équilibre des pouvoirs entre les divers organes de l'Etat. Bien qu'il soit manifeste que les auteurs de la Constitution penchent pour un régime semi-présidentiel, toutes les questions relatives à la forme de gouvernement ne sont pas réglées de façon claire. En outre, il semblerait indiqué de renforcer l'élément parlementaire dans les relations entre l'Assemblée nationale et l'exécutif. Le renforcement excessif du pouvoir exécutif risque d'aller à l'encontre du but recherché. Si, d'un côté, un exécutif fort est nécessaire pour gouverner efficacement et mettre en oeuvre des réformes, d'un autre côté il y a le risque, en cas d'échec, que les détenteurs de ces vastes pouvoirs perdent toute capacité d'agir efficacement. Il ne faudrait pas oublier non plus que l'organe représentatif national a aussi des fonctions purement politiques, en particulier intégrer les forces politiques et sociales et mobiliser un appui et légitimer la politique poursuivie dans la pratique. Il est donc recommandé de prévoir des procédures plus nombreuses et plus variées de contrôle parlementaire sur les actions et les intentions du gouvernement et des divers ministères.

L'introduction d'une deuxième chambre

La mise en place d'un système bicaméral - l'Assemblée nationale est composée de la chambre des députés et du sénat - scinde l'organe législatif en deux parties et assure un équilibre interne des pouvoirs. Cela contribuera sans aucun doute à la qualité de l'action législative et à l'instauration d'un climat politique plus modéré dans le pays. Il est toutefois nécessaire de définir de façon plus précise les attributions des deux chambres, faute de quoi celles-ci feront simplement double emploi, en particulier lorsque l'équilibre entre les forces politiques au sein de chacune d'elles est similaire.

La hiérarchie des normes

La Constitution est la norme suprême (voir le dernier paragraphe du préambule, le paragraphe 2 de l'article 6, le paragraphe 2 de l'article 8). Aux niveaux inférieurs, les choses sont moins claires. La technique consistant à énumérer les domaines relevant de la législation ordinaire (Article 92) soulève plusieurs questions : les questions qui ne sont pas mentionnées ici sont-elles échappent-elles aux pouvoirs du législateur ordinaire (Article 71 et article 84, paragraphe 1, point 4)? Qui est compétent pour légiférer dans les domaines non couverts : le Président (Article 105, paragraphe 1, point 26 et paragraphe 2), le Cabinet des ministres (Article 114) ou personne?

Dans les domaines relevant exclusivement du législateur ordinaire, des normes infra-légales peuvent-elles être adoptées par un autre organe? Où se situent les "universals", décrets et directives du Président (Article 105, paragraphe 2) dans la hiérarchie des normes? Les Président exerce d'autres pouvoirs conférés par la Constitution (Article 105, paragraphe 1, point 26), protège les droits et libertés des citoyens (Article 103, paragraphe 3) et dispose de pouvoirs étendus pour organiser l'exécutif (voir l'article 105, paragraphe 1, point 13, mais aussi l'article 118).

Les sessions de l'Assemblée nationale

Les articles 81 et 82 du projet disposent que l'Assemblée nationale travaille en sessions, et tient deux sessions ordinaires de durée indéterminée et des sessions extraordinaires sur demande. Cela ne semble pas être le meilleur moyen d'organiser le fonctionnement de l'organe législatif national dans une période d'instabilité politique et de réforme radicale du système juridique. Les sessions de courte durée étaient typiques du système soviétique de gouvernement. L'effet obtenu est bien connu : elles privent l'organe représentatif national de pouvoir et d'influence réels sur la vie politique du pays. Il est donc préférable de définir clairement la durée des sessions de l'Assemblée nationale en fixant la durée des deux sessions ordinaires ou même en acceptant une session plus longue (par exemple 9 mois), comme l'envisage la réforme française du 5 août 1995. D'un autre côté, la solution extrême adoptée par la Bulgarie en 1991, à savoir prévoir une session permanente, devrait également être évitée, car une activité politique continue conduit à un travail parlementaire de mauvaise qualité.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 74, paragraphe 2

D'après cette disposition, les sénateurs sont élus directement dans des circonscription à plusieurs sièges. Cela conduit à penser que c'est un système de représentation proportionnelle, fondé peut-être sur des listes de partis, qui est envisagé. En conséquence, les forces politiques pourraient avoir la même représentation au sénat qu'à la chambre des députés, et les deux chambres risqueraient alors de faire partiellement double emploi. L'autre solution, consistant à prévoir des circonscriptions à un seul siège, mérite de retenir l'attention. Elle aurait pour avantage d'établir une base plus distincte pour la représentation territoriale des régions et de rendre les sénateurs eux-mêmes plus indépendants des forces politiques ayant proposé leur candidature et les ayant soutenus pendant la campagne électorale.

Article 80, paragraphes 3 et 4

Le texte dispose que chaque chambre peut mettre un terme au mandat d'un parlementaire si celui-ci viole les dispositions relatives aux incompatibilités et qu'il peut être fait appel de cette décision auprès d'un tribunal. Il est toutefois difficile d'admettre que les décisions d'une chambre de l'Assemblée nationale puissent être contrôlées par un tribunal ordinaire et il est préférable de prévoir un réexamen judiciaire par la Cour constitutionnelle.

Article 81, paragraphe 4

Le rôle du doyen devrait être défini de manière plus précise. Il faudrait indiquer que sous sa présidence les députés prêtent serment et élisent les présidents des deux chambres.

Article 82, paragraphe 1

Comme il est indiqué plus haut, il faudrait garantir par la Constitution des sessions du parlement suffisamment longues pour que l'organe législatif puisse fonctionner efficacement.

Article 83, paragraphe 1

D'après cette disposition, il faut une majorité d'au moins les deux tiers des députés ou sénateurs présents à la réunion pour prononcer le huis clos. Cette exigence semble excessive. Une majorité simple semblerait suffisante, accompagnée de l'obligation de publier les décisions prises à la session à huis clos.

Article 84, paragraphe 1, point 2

Comme il est indiqué plus haut, il serait préférable de réserver au Président la possibilité d'organiser un référendum, à l'exception des référendums sur les questions concernant la modification du territoire de l'Ukraine, comme il est prévu à l'article 69.

Article 84, paragraphe 1, point 9

Il serait préférable de donner un rôle décisif à la Cour constitutionnelle dans les procédures de mise en accusation du Président. Voir plus loin la remarque concernant l'article 109.

Article 85, points 1 et 2 en liaison avec l'article 90, paragraphe 2

Aux termes du point 1 de l'article 85, la chambre des députés a le pouvoir de ratifier la nomination du Premier ministre. Aux termes du point 2 du même article, elle a le pouvoir d'examiner et d'adopter des décisions sur le programme d'activité du Cabinet des ministres. La nomination du Premier ministre et l'approbation du programme du gouvernement sont étroitement liées et il serait donc préférable d'avoir une seule procédure combinant les deux décisions. Cela aurait également une influence sur la portée du paragraphe 2 de l'article 90, qui donne au Président le pouvoir de dissoudre la chambre des députés si elle rejette deux fois le programme du gouvernement.

Article 86

L'article 86 porte sur le contrôle parlementaire du gouvernement. Dans les circonstances actuelles, ce contrôle doit être continu et prend un certain nombre de formes différentes. Le projet prévoit que la simple procédure des questions puisse être transformée, après discussion de la réponse, en vote de défiance. Cela comporte un danger d'escalade artificielle des conflits et il serait préférable de séparer les diverses procédures.

Article 93, paragraphe 1

En vertu de cet article, le Président a lui aussi le droit d'initiative législative. Cela devrait être évité dans la mesure où le Président n'est pas responsable politiquement devant le parlement et où les lois sont le moyen juridique de mettre en oeuvre une politique concrète. Par conséquent, le droit d'initiative législative, en ce qui concerne l'exécutif, devrait être réservé au gouvernement et non donné au Président. Lorsque le gouvernement présente un projet de loi, il exprime sa volonté de réaliser son programme.

Article 94

L'exigence d'une majorité des deux tiers de la chambre des députés en cas de contradictions entre cette chambre et le sénat au sujet d'un projet de loi est excessive. Elle risque de gêner le processus législatif en une période de réformes politiques et économiques profondes.

Article 95, paragraphe 4

La majorité requise des deux tiers des membres des deux chambres pour rejeter un veto suspensif est elle aussi excessive et risque d'entraver l'activité législative. La majorité absolue des membres de deux chambres semblerait suffisante.

Chapitre V Le Président de l'Ukraine

Commentaires 'd'ordre général

Le texte, en ce qui concerne ce chapitre, apporte des améliorations importantes par rapport aux versions précédentes.

Il faut se féliciter en particulier de ce que la disposition exigeant qu'au moins 50% des électeurs participent à l'élection du Président pour que celle-ci soit considérée valable ait été supprimée. Cela évite des prolongations imprévisibles dans l'élection du Président.

Une autre amélioration à signaler est le fait que le projet ne prévoit plus de vote de défiance vis-à-vis du Président par référendum populaire (voir aussi plus haut les observations concernant le Chapitre 3) ou vote parlementaire. Cela aurait introduit un sérieux élément permanent d'instabilité dans le système de gouvernement.

Il a déjà été indiqué dans les commentaires relatifs à l'article 95 que la majorité des deux tiers

des membres de chaque chambre requise pour annuler le veto du Président contre une loi votée par l'Assemblée nationale paraissait plutôt élevée.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 105, paragraphe 2

Il faut se féliciter de ce que le pouvoir du Président de publier des "universals", décrets et directives dont l'exécution est obligatoire sur le territoire de l'Ukraine doit avoir un fondement dans la Constitution ou dans les lois et doit contribuer à leur application. Bien qu'il soit assez rare de stipuler les pouvoirs normatifs d'un Président dans la constitution elle-même, les pouvoirs conférés au Président par la Constitution de l'Ukraine sont très vastes, ce qui peut être acceptable dans une difficile période de transition. Il vaut néanmoins la peine de se demander si les actes normatifs du Président en vertu de l'article 105 devraient avoir force contraignante uniquement pour l'exécutif, les actes normatifs relatifs aux droits ou devoirs des particuliers devant avoir seulement la forme de lois ou de décrets autorisés par une loi spécifique prévoyant expressément la promulgation de tels décrets, et déterminant leur but et leurs limites. Dans les systèmes juridiques des Etats-Unis d'Amérique, de l'Allemagne et d'autres pays, il existe un principe constitutionnel de séparation fonctionnelle des pouvoirs, selon lequel les décisions essentielles de caractère normatif sur une question doivent être prises par le corps législatif lui-même et non laissées au pouvoir normatif d'application d'un organe exécutif.

Article 109

Il a déjà été souligné dans les commentaires relatifs au paragraphe 1, point 9, de l'article 84, que la procédure de mise en accusation du Président ayant un caractère essentiellement légal et constitutionnel, il était justifié de conférer un pouvoir de prise de décision à la Cour constitutionnelle. Il faut toutefois reconnaître que la procédure a été considérablement améliorée par rapport aux projets précédents dans la mesure où il est désormais prévu, avant que l'Assemblée nationale prenne une décision, que la Cour constitutionnelle remette ses conclusions sur le respect de la procédure d'enquête et d'examen prévue par la Constitution, et que la Cour suprême d'Ukraine prenne une décision préalable sur le point de savoir si les chefs d'accusation constituent un délit grave.

Chapitre VI

Le cabinet des ministres et les autres organes de l'exécutif

Commentaires d'ordre général

Le fait que le présent texte ne prévoit plus "d'approbation des membres individuels du gouvernement de l'Ukraine" par le Conseil suprême, comme le faisait le projet précédent, mais dispose seulement que la chambre des députés a le pouvoir de ratifier la nomination du Premier ministre de l'Ukraine, sur proposition du Président de l'Ukraine, constitue une amélioration. Le projet précédent aurait pu empêcher sérieusement le Président de former un Cabinet des ministres composé des personnes qu'il considère comme les plus compétentes pour mener son programme politique.

Le présent projet ne dit rien de ce qui se passerait si la chambre des députés (dont la majorité pourrait être dans l'opposition politique au Président) refusait à plusieurs reprises de ratifier les propositions du Président concernant la nomination du Premier ministre. On ne peut donc exclure le risque de blocage entre le Président et la chambre des députés. Une solution pourrait consister, comme il est suggéré dans les commentaires relatifs aux points 1 et 2 de l'article 85 et au paragraphe 2 de l'article 90, à établir un lien entre les décisions de la chambre des députés sur la personne du Premier ministre et sur le programme du gouvernement. Le Président aurait alors aussi le pouvoir de dissoudre la chambre des députés en cas de refus répétés de celle-ci d'approuver la nomination du Premier ministre.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 114, paragraphe 2

Le pouvoir du Cabinet des ministres d'adopter des ordonnances ayant force obligatoire, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 114 du projet, devrait être soumis à certaines limitations expresses : ces ordonnances devraient être limitées aux organes de l'exécutif ou, si elles ont un champ d'application plus étendu, par exemple si elles concernent les droits et obligations des particuliers, il faudrait une autorisation législative en déterminant la teneur essentielle et la portée, faute de quoi les pouvoirs normatifs de l'organe législatifs risquent d'être tournés ou affaiblis.

Chapitre VI

Le ministère public

Commentaires d'ordre général

Le projet est encourageant, en particulier si on le compare aux précédents. Les pouvoirs et les compétences du ministère public sont définis d'une manière qui témoigne d'une transformation

fondamentale de ce que l'on appelait auparavant la "prokuratura". Il s'agit d'une étape fondamentale sur la voie de la démocratie en Ukraine. Le ministère public représente l'Etat devant les tribunaux et joue un rôle dominant dans les enquêtes préliminaires.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 119, point 5

D'après cette disposition, le ministère public doit représenter les intérêts de l'Etat ou d'un citoyen devant les tribunaux dans les cas fixés par la loi. Il est recommandé que cette représentation soit limitée aux cas où l'intérêt public est en cause et où il n'y a pas de conflit avec les droits et libertés fondamentaux de l'individu. C'est à l'individu lui-même qu'il revient de décider s'il doit faire appel ou non à l'aide de l'Etat.

Article 121

La loi sur l'organisation et le fonctionnement du bureau du procureur devrait définir le ministère public comme un système d'autorités relativement indépendantes dont l'organisation devrait correspondre de préférence à celle du système des tribunaux. Chaque autorité contrôlerait le niveau immédiatement inférieur. Toutefois, l'autorité suprême ne devrait pas contrôler directement l'autorité de niveau le plus bas. De cette façon, le ministère public serait protégé contre toute intervention ou influence politique directe.

Chapitre VIII

Le système judiciaire

Commentaires d'ordre général

Ce chapitre devrait être examiné à la lumière de l'article 50 du projet de Constitution. Le paragraphe 1 de cet article dispose que tous les droits de l'homme et libertés doivent être protégés par les tribunaux et le paragraphe 4 donne le droit à chacun de s'adresser à des institutions judiciaires et autres de l'Organisation des Nations Unies et du Conseil de l'Europe pour la protection de ses droits et libertés.

Le paragraphe 2 de l'article 50 garantit à chacun le droit de faire appel devant un tribunal des décisions, actions ou inactions des organes du pouvoir d'Etat, des organes locaux élus ou des fonctionnaires. Il faut se féliciter de l'exercice, de cette façon d'un contrôle judiciaire des autorités administratives et de l'existence d'un fondement constitutionnel de la juridiction administrative. Il est à noter cependant qu'en matière civile et, en partie, en matière pénale, il n'y aura pas de telles décisions préalables d'un organe public. Il est néanmoins indispensable de prévoir aussi pour les questions civiles et pénales un droit constitutionnel d'accès à des tribunaux indépendants et impartiaux, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il ne semble pas nécessaire de se débarrasser complètement du principe inquisitoire, mais l'accent devrait être mis sur le principe du contradictoire.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 122

Pour éviter toute ambiguïté concernant la relation entre le judiciaire et l'exécutif, on pourrait ajouter, dans la première phrase de l'article 122, les mots "and exclusively" [et exclusivement].

Article 124, paragraphe 3

En application de cette disposition fondamentale, la première nomination d'un juge sera pour une durée de cinq ans. Avec le processus de transformation du judiciaire, seront nommées des personnes n'ayant qu'une expérience professionnelle très limitée.

Chapitre IX

Structure territoriale de l'Ukraine

Article 130

L'article 130 ressemble à une sorte de programme politique et a un contenu normatif très minime. La relation entre la centralisation et la décentralisation n'est pas définie clairement et c'est au législateur, en l'absence de critères précis, qu'est laissé le soin d'établir un équilibre entre ces deux objectifs, en particulier le point de décider si l'un ou l'autre objectif devrait l'emporter.

Article 131

Cet article révèle une préférence pour la décentralisation lorsqu'il énonce que la structure administrative et territoriale "se compose" du Territoire autonome de Crimée, des régions, districts, villes, municipalités et villages. Mais les articles 116 et 117 impliquent l'existence d'une organisation locale du pouvoir exécutif d'Etat, présidée par les chefs des administrations d'Etat correspondantes qui sont évidemment responsables devant les organes de l'Etat central.

En ce qui concerne la décentralisation, il ne faut pas oublier que cette dernière peut être mise en oeuvre de deux manières : sous la forme soit de collectivités autonomes autogérées, soit d'organes d'Etat décentralisés. Bien que ces deux solutions soient mentionnées dans la Constitution, la question de la coexistence de la décentralisation et de la centralisation n'est pas clairement tranchée comme elle l'est, par exemple, à l'article 5 de la constitution italienne, où la préférence pour l'autonomie locale est évidente.

Il pourrait être indiqué de transférer l'article 130 au Chapitre Ier du projet et de le relier à l'article 7, et d'enrichir le Chapitre IX de dispositions plus précises et plus claires.

Chapitre X

L'"Autonomie" de Crimée

Le chapitre X du projet de Constitution ne donne pas un tableau précis du statut de l'"Autonomie" de Crimée.

Le Statut de l'"Autonomie" de Crimée

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 132, le Statut de l'"Autonomie" de Crimée doit être approuvée par l'Assemblée nationale de l'Ukraine conformément aux dispositions fixées pour l'adoption des lois de l'Ukraine. Il ressort de communiqués de presse, mais la Commission ne dispose pas du texte de la décision, que le parlement ukrainien a en principe approuvé une constitution de la République autonome de Crimée, mais a renvoyé certaines dispositions au Conseil suprême de Crimée pour réexamen. On ne sait donc pas très bien si ce texte est réellement entré en vigueur. Il semble en outre qu'il ait été approuvé par une majorité simple des députés et non par la majorité requise pour les lois constitutionnelles. Il semblerait donc que cette Constitution de la République autonome de Crimée corresponde au Statut de l'"Autonomie" de Crimée prévue à l'article 132 du projet de Constitution.

Le seul fondement constitutionnel formel de l'"Autonomie" de Crimée est donc le texte de la Constitution de l'Ukraine elle-même, qui ne comporte pas beaucoup de dispositions sur la question et laisse une grande marge de manoeuvre au législateur ukrainien. Du fait que la Loi doit être approuvée conformément aux dispositions fixées pour l'adoption des lois ordinaires, le législateur ukrainien aura toute latitude pour ce qui est de l'application des dispositions de la constitution de l'Ukraine concernant l'"Autonomie" de Crimée et pourra modifier la constitution de la Crimée à tout moment, en augmenter ou en réduire la teneur sans la participation des institutions de la Crimée.

La protection des compétences des institutions de la Crimée

Aux termes de l'article 150 du projet, le Conseil suprême de l'"Autonomie" de Crimée peut demander à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine de revoir la constitutionnalité des lois et actes juridiques de l'Assemblée nationale, des actes du Président de l'Ukraine et des actes du Cabinet des ministres. Cette disposition est très importante, car elle prévoit une garantie constitutionnelle de l'"Autonomie" de Crimée, confiant à son organe le plus important le pouvoir de demander une décision de la Cour constitutionnelle lorsque des actes des institutions ukrainiennes sont en contradiction avec la Constitution de l'Ukraine, et en particulier avec les dispositions constitutionnelles concernant l'"Autonomie" de Crimée.

Mais un jugement constitutionnel suppose l'existence d'une base de référence par rapport à laquelle la constitutionnalité des actes soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle doit être appréciée. Pour ce qui est l'Autonomie de Crimée, la Cour constitutionnelle ne dispose que d'une référence très médiocre, car seuls quelques éléments de l'"Autonomie" de Crimée sont prévus dans la Constitution de l'Ukraine et un examen par la Cour est évidemment limité au respect de la Constitution de l'Ukraine par les organes directeurs ukrainiens. Lorsque la Constitution laisse toute latitude au législateur, le réexamen judiciaire de la législation est une

garantie très limitée. Le Conseil suprême de la Crimée ne pourrait donc pas formuler de plainte pour restrictions éventuelles de l'autonomie de la Crimée adoptées - par exemple - par le législateur ukrainien dans l'exercice de sa liberté de choix.

D'un autre côté, d'après l'article 133 du projet, "les actes juridiques normatifs de l'"Autonomie" de Crimée ne doivent pas être contraires à la Constitution et aux lois de l'Ukraine". Cette disposition implique que les actes normatifs de l'"Autonomie" de Crimée n'ont pas de domaine de compétence préétabli par rapport à l'autorité du législateur ukrainien. Les limites entre la législation ukrainienne et les actes normatifs de la Crimée peuvent toujours être modifiées à la discrétion de l'organe législatif ukrainien, qui pourra modifier les compétences du "législateur" de la Crimée et annuler les décisions de la Cour constitutionnelle adoptées sur la base de la législation ukrainienne antérieure.

Les faiblesses ci-dessus sont particulièrement évidentes si l'on garde présent à l'esprit le fait que le projet ne donne pas de liste des points ou questions relevant de la compétence des institutions de la Crimée : c'est au législateur ukrainien qu'est confiée la tâche de fournir cette liste, qu'il peut enrichir ou réduire à son gré. Le risque est que le législateur agisse pour promouvoir son propre intérêt, s'il est vrai que lorsqu'il accroît la compétence des institutions de la Crimée, il doit réduire la sienne, et inversement.

Il serait souhaitable d'énumérer dans la Constitution ou dans une loi spéciale, qui ne pourrait être abrogée par le législateur ukrainien "conformément aux dispositions fixées pour l'adoption des lois de l'Ukraine", les points ou questions qui sont confiés à la compétence des institutions de la Crimée. En outre, l'article 133 pourrait être modifié de façon à empêcher les actes juridiques normatifs de la Crimée uniquement d'aller à l'encontre de la Constitution de l'Ukraine et des principes des lois ukrainiennes. Il serait souhaitable d'avoir une garantie constitutionnelle plus solide pour l'"Autonomie" de Crimée, par exemple une meilleure répartition constitutionnelle des fonctions pertinentes entre l'Etat ukrainien et l'"Autonomie" de Crimée, liant les législateurs de ces deux entités.

Actes juridiques de l'"Autonomie" de Crimée

S'agissant de l'"Autonomie" de Crimée, le projet ne parle pas de lois, mais ne mentionne que des "actes juridiques normatifs", à l'article 133. Ces actes peuvent toutefois être soumis au réexamen judiciaire de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine comme d'autres lois ou actes juridiques ukrainiens (Article 150).

L'article 136 dispose que le Président de l'Ukraine peut suspendre les décisions et résolutions du Conseil suprême de l'"Autonomie" de Crimée qui sont contraires à la Constitution et saisir en même temps la Cour constitutionnelle d'Ukraine. La question est maintenant de savoir si les décisions et résolutions mentionnées dans cet article comprennent les actes juridiques normatifs des institutions de la Crimée. Dans ce cas, le pouvoir de suspension dont dispose le Président serait inapproprié et violerait la présomption de constitutionnalité des normes juridiques. On pourrait faire valoir que les articles 133 et 134 font une distinction entre actes juridiques normatifs d'une part et décisions et résolutions d'autre part, et que l'article 136, de ce fait, ne concerne pas les actes juridiques normatifs visés à l'article 133. Mais dans le chapitre sur la Cour constitutionnelle, l'article 150 emploie de nouveau l'expression "actes juridiques normatifs du Territoire autonome de Crimée" et cette disposition devrait correspondre à l'article 136. Par

ailleurs, il n'est donné compétence à aucun organe de la Crimée pour adopter des actes juridiques autres que les décisions et résolutions mentionnées à l'article 134. On peut donc en déduire que l'article 136 fait référence également aux actes juridiques normatifs.

Ce point devrait être clarifié et il faudrait que la possibilité, pour le Président, de suspendre des actes juridiques, soit limitée aux actes n'ayant pas de caractère normatif.

Chapitre XI

Autonomie locale

Commentaires d'ordre général

Ce chapitre a été substantiellement modifié par rapport aux projets précédents. Le texte apparaît maintenant suffisamment clair et précis.

Article 139

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 139, les conseils de région et de district sont formés indirectement; le conseil de région par les conseils des villages, municipalités et villes de la région, et le conseil de district par le conseil de région et les conseils des villes (villes ayant l'importance d'un district) du district. Cet article doit être considéré en liaison avec l'article 138, qui fait une distinction entre collectivités territoriales (les résidents des villages, municipalités et villes) ayant le droit d'autonomie locale, et les conseils de région et de district représentant l'intérêt commun des citoyens des villages, municipalités et villes. Il est donc possible d'adopter des systèmes électoraux différents pour les deux niveaux, exigeant des élections directes pour les collectivités territoriales et des élections indirectes pour les conseils de région et de district, considérés comme les assemblées des représentants des conseils des collectivités territoriales. Apparemment, aux termes de l'article 141, les conseils de région et de district n'ont pas de fonctions exécutives, mais seulement délibératives, et l'application de leurs décisions pourrait être confiée aux organes des collectivités territoriales

Chapitre XII

La Cour constitutionnelle

Commentaires d'ordre général

Le chapitre XII du projet concerne la mise en place d'une Cour constitutionnelle permanente. Cette démarche correspond tout à fait à la pratique générale dans les nouvelles démocraties, qui protègent la constitutionnalité de leur propre ordre juridique par un organe judiciaire spécifique permanent et indépendant.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 146

Cet article dispose que le Président et le sénat nomment chacun la moitié des juges de la Cour constitutionnelle (voir aussi l'article 87, point 1, et l'article 105, paragraphe 1, point 19). Le fonctionnement de la Cour constitutionnelle pourrait-il être bloqué, dans la pratique, par la non nomination de juges?

Article 147

L'indépendance de la Cour constitutionnelle est liée aussi à l'existence de son propre budget. Il est important que la Cour puisse administrer son propre budget sans ingérence extérieure. Il serait opportun d'introduire dans l'article 147 une disposition analogue à l'article 129 du projet.

Article 149

Il faudrait confirmer explicitement dans la Constitution que la décision de mettre fin aux fonctions d'un juge de la Cour constitutionnelle avant terme relève de la compétence exclusive de la Cour elle-même. L'une des causes de la cessation avant terme des fonctions étant la violation de serment, il semblerait utile d'insérer le texte du serment des juges de la Cour constitutionnelle dans la Constitution (cf. l'article 103 pour le Président).

Article 150

Pouvoir d'interprétation officielle

L'une des attributions de la Cour constitutionnelle est "l'interprétation officielle de la Constitution et des lois". S'il est évident que la Cour constitutionnelle doit interpréter la Constitution pour aboutir à une décision, il semble que l'adoption d'une interprétation officielle de la Constitution ne fasse pas partie des fonctions habituelles d'un organe judiciaire. Il peut être prévu en revanche que la Cour constitutionnelle donne des avis consultatifs interprétant les dispositions officielles pour certains problèmes particuliers.

Absence de disposition concernant un contrôle concret des normes

Aux termes de l'article 50 du projet, tous les droits de l'homme et libertés doivent être protégés par les tribunaux. *Per argumentum e contratio*, il résulte des compétences spécifiques de la Cour constitutionnelle que les droits et libertés constitutionnels doivent être garantis et appliqués aussi par tous les tribunaux ordinaires. La pratique, dans d'autres pays, montre que les violations des droits de l'homme résultent souvent de l'application pure et simple de lois ou d'autres normes qui, quant à elles, sont contraires à la Constitution. Si de telles violations se produisent, il faudrait que les tribunaux ordinaires (qui doivent respecter la loi jusqu'à sa cassation éventuelle) puissent faire en sorte que la Cour constitutionnelle revoie la constitutionnalité de la norme en question (contrôle concret, contrôle incident). La règle prévue au paragraphe 2 de l'article 150, à savoir la possibilité de saisine de la Cour constitutionnelle par la seule Cour suprême, constitue un obstacle procédural risquant de retarder et de gêner considérablement la défense efficace des droits de l'homme.

Absence de disposition sur les conflits de compétence

La Constitution comporte des catalogues détaillés des attributions des divers organes d'Etat qui risquent de ne pas être toujours précis et donne lieu à des conflits entre ces organes. Il semble donc nécessaire de donner à la Cour constitutionnelle le pouvoir de trancher dans de tels cas.

Article 151

L'article 151 introduit dans le projet un élément de contrôle préventif des normes (voir aussi l'article 159 pour ce qui est des amendements à la Constitution). Il faudrait préciser dans le texte de la Constitution si les conclusions adoptées par la Cour constitutionnelle dans le cadre de ces procédures ont ou non force de loi.

Article 152, paragraphe 2

D'après cette disposition, les lois et autres actes juridiques déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle perdent leur force et leur effet à compter du jour où la décision sur leur inconstitutionnalité a été adoptée. Il serait approprié d'indiquer qu'une telle décision devrait être publiée au Journal officiel.

Chapitre XIII

Modification de la Constitution

Commentaires d'ordre général

La procédure prévue pour modifier la Constitution semble très complexe. Cette impression est peut-être due en partie au fait que la formulation des dispositions pertinentes est parfois très maladroite.

Commentaires portant sur des articles particuliers

Article 155

Cette disposition garantit les acquis dans le domaine des droits de l'homme en indiquant que les droits et libertés constitutionnels ne peuvent être abolis ou restreints par des modifications de la Constitution, mais seulement être améliorés, élargis ou renforcés. Ceci est conforme aux principes énoncés à l'article 3, paragraphe 2, à l'article 16, paragraphe 2 et à l'article 17 de la Constitution.

La formulation semble appropriée, puisqu'elle couvre aussi les droits garantis au Chapitre Ier, et non seulement ceux qui sont garantis au Chapitre 2.

Article 157

Il est extrêmement restrictif de confier au seul Président de l'Ukraine le pouvoir d'introduire des projets de loi pour modifier les chapitres Ier, II et XIII de la Constitution. Cela est en

contradiction avec les principes de la démocratie et laisse beaucoup de latitude au Président pour organiser - par exemple - les élections et les référendums. Il est vrai que le projet ne mentionne pas les systèmes électoraux qui doivent être adoptés pour appliquer la Constitution. L'article 157 empêcherait néanmoins un changement du Chapitre 3 sans l'initiative du Président, même si les partis politiques étaient d'accord pour constitutionnaliser le choix d'un système électoral.

Chapitre XV

Dispositions transitoires

Article 1er

L'article 1er des dispositions transitoires implique-t-il l'abrogation des lois et actes normatifs antérieurs qui sont en contradiction avec la Constitution? Ou bien permet-il à la Cour constitutionnelle de revoir la constitutionnalité des actes juridiques "adoptés avant l'entrée en vigueur de la présente Constitution"? Les deux solutions sont possibles, mais la question se pose de savoir si le problème de la constitutionnalité des lois et actes normatifs antérieurs peut être soumis à la Cour constitutionnelle. Puisque, en vertu de l'article 150, il n'existe pas de procédure commode à cet effet, l'autre solution, qui est l'abrogation, peut sembler préférable. Mais l'abrogation peut poser des problèmes lorsque la loi antérieure contredit un principe de la Constitution et que ce principe est trop vague pour se substituer à cette loi et apporter une solution légale au problème concerné.

Article 4

L'article 4 des dispositions transitoires suit un raisonnement contradictoire en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. Il semble souhaitable d'élire ou de nommer de nouveaux juges lorsque "le système judiciaire de l'Ukraine sera formé conformément à l'article 123 de la présente Constitution", au lieu d'attendre "la fin de la période pour laquelle ils ont été élus ou nommés". Une telle solution garantirait la cohérence du fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire.

Conclusions

Ayant participé activement aux travaux qui ont conduit à l'établissement du présent projet, la Commission est heureuse de noter que le texte représente un progrès substantiel par rapport aux projets précédents et que, dans l'ensemble, il semble constituer une bonne base pour établir l'Ukraine comme un Etat pluraliste et démocratique protégeant les droits de l'homme.

La Commission n'ignore pas que toute constitution est un document politique et qu'elle sera toujours le fruit de compromis politiques. Il est donc naturel qu'un tel texte comporte des dispositions, inspirées en partie par des traditions antérieures, qui ne sont pas satisfaisantes pour un juriste, en particulier un juriste étranger. S'agissant du présent projet, c'est le cas du chapitre sur les droits de l'homme avec son long catalogue indifférencié de droits sociaux et environnementaux. Les chapitres sur les institutions montrent que l'Ukraine a choisi un régime

semi-présidentiel et d'une façon générale il semblerait que les dispositions contribuent à l'établissement et au fonctionnement d'institutions démocratiques stables, bien que les pouvoirs du Président puissent à certains égards être considérés excessifs. Il est aussi particulièrement encourageant de constater que le ministère public n'a plus la fonction de supervision générale des lois qui était la sienne dans le modèle soviétique.

Le chapitre concernant le projet relatif à l'"Autonomie" de Crimée n'offre que peu de protection de cette autonomie. Il sera peut-être nécessaire de l'adapter afin de répondre aux aspirations de la population de la Crimée et aussi de l'aligner sur les décisions récentes concernant une constitution de la Crimée.

Dans l'ensemble, la Commission considère toutefois que ce projet est une bonne base pour l'adoption de la Constitution. Cette tâche semble urgente, car la consolidation du statut d'Etat de l'Ukraine exige l'adoption de la Constitution de l'Etat ukrainien indépendant. L'accord constitutionnel entre le Président et le Conseil suprême signé le 8 juin 1995 dit qu'il faut "reconnaître la nécessité de créer des conditions adéquates pour accélérer et mener à bonne fin le processus constitutionnel en Ukraine afin d'adopter la nouvelle Constitution de l'Ukraine au plus tard un an après la date de signature du présent Accord constitutionnel." L'adoption rapide de la Constitution sur la base du présent texte semble donc souhaitable.

Pour ce qui est de la méthode d'adoption, il ne faudrait pas exclure la formule du référendum. Le peuple souverain pourrait alors exprimer son opinion et le danger de voir certaines forces politiques essayer après coup de modifier "les règles du jeu" serait réduit.