

AVIS SUR L'AVANT-PROJET DE LA CONSTITUTION DE L'UKRAINE

PARTIE VI SYSTEME TERRITORIAL ET ORGANISATION DES POUVOIRS PAR TERRITOIRE

de
M. Sergio BARTOLE
(Italie)

Projet de Constitution de l'Ukraine, avant-projet partiel

Observations du professeur Sergio Bartole de l'université de Trieste sur la partie traitant du «système territorial et de l'organisation des pouvoirs par territoire»

1. Les deux articles d'introduction de la partie de l'avant-projet qui traitent du système territorial offrent une conception de l'organisation territoriale du pouvoir en Ukraine qui appelle des éclaircissements.

Tout d'abord, la définition de l'autonomie dans le cas de la République de Crimée est apparemment la même que celle de l'administration autonome locale. Le projet utilise l'expression «autonomie administrative A et A territoriale». Cette expression peut sembler ambiguë. Elle renvoie à la dimension spatiale de l'autonomie, qui est territoriale: toutes les entités de l'administration locale ont compétence par référence à un espace territorial. Il y a donc une caractéristique commune, mais nous pouvons en dire autant du contenu de l'autonomie. Le projet utilise l'expression «autonomie administrative» tandis que la République autonome de Crimée diffère des autres entités de l'administration locale, car elle a des fonctions législatives et est habilitée à participer à l'adoption de sa propre Constitution. Il serait souhaitable d'établir une distinction entre l'autonomie de la Crimée et l'autonomie générale et commune de l'administration locale.

Le projet ne traite pas du problème d'identification des frontières territoriales des entités de l'administration locale: faut-il comprendre que cette tâche relève du parlement quand le projet dit que «des entités des zones régionales et territoriales peuvent être établies sur le territoire de l'Etat conformément aux lois de l'Ukraine»? Le sens de cette disposition, ou A peut-être A sa traduction, n'est pas suffisamment clair. Et que faut-il entendre par participation de la population à la définition des frontières de l'administration locale? La Constitution de la République autonome de Crimée joue manifestement un rôle pivot. Définira-t-elle les pouvoirs et les domaines de compétence de la République autonome? Ou cette définition relève-t-elle des dispositions du droit constitutionnel de l'Ukraine relatives à la République autonome de Crimée? Si cette dernière interprétation est correcte, le statut constitutionnel de la république autonome ressemble plus à celui des régions italiennes ordinaires qu'à celles des régions espagnoles.

Selon l'article 5 de cette partie du projet, les lois adoptées par la République autonome de Crimée doivent être conformes, entre autres, aux «principes énoncés dans les autres lois de l'Ukraine», mais dans le même article, la Rada suprême de l'Ukraine a la faculté de «suspendre l'application des lois et autres textes législatifs de la République autonome de Crimée, ou de les abroger, chaque fois qu'ils sont incompatibles avec la Constitution et les lois de l'Ukraine». Une telle suspension est-elle autorisée lorsque les lois de Crimée ne sont pas conformes avec le contenu général des lois ukrainiennes? En admettant que la législation criméenne soit délimitée par le contenu global des lois ukrainiennes, cela suppose un chevauchement dans l'applicabilité des lois de l'Ukraine et de la Crimée, et les lois de la Crimée sont entièrement subordonnées à celles de l'Ukraine, ce qui a pour effet de limiter l'autonomie de la république. Ce point mérite aussi d'être clarifié, notamment en ce qui concerne le pouvoir du Président ukrainien d'abroger les lois de la Crimée qui sont incompatibles avec la Constitution et les lois ukrainiennes.

Les «taxes et redevances» de la République de Crimée sont-elles entièrement «spécifiées par les lois de l'Ukraine», ou ces lois laissent-elles sur ce plan une certaine liberté de décision au législateur criméen? Si l'on veut garantir l'autonomie de la Crimée dans ce domaine aussi, la seconde option est souhaitable.

Dernier point concernant la Crimée: la République autonome (ainsi que les Länder allemands) assume-t-elle toutes les fonctions administratives en Crimée, ou ses compétences administratives sont-elles limitées à l'application de la législation criméenne uniquement, les organes administratifs ukrainiens étant chargés de l'application des lois en Crimée également?

2. La conception de l'administration locale est réellement complexe, en ce qui concerne non seulement les membres des différentes Radas mais aussi les relations entre les Radas et les organes exécutifs respectifs.

Selon la première variante, les Radas de région et de district «seront composées des» représentants, ou plutôt des présidents des Radas aux échelons inférieurs de l'administration locale, dont les membres et les présidents sont directement élus par les citoyens. Mais les présidents des Radas de région et de district sont aussi élus par les citoyens. Du fait que le mode d'élection des membres des Radas de région et de district diffère de celui des présidents de ces organes et que les présidents sont en même temps les chefs des organes exécutifs respectifs, l'existence d'une majorité gouvernementale dans les Radas de région et de district paraît incertaine, et la stabilité des exécutifs est compromise. Seule l'existence d'un régime à parti unique centralement organisé permettrait d'éviter d'éventuels inconvénients.

Il serait donc souhaitable d'adopter la seconde variante, qui permet l'élection simultanée (et, espérons-le, cohérente) des membres et des présidents des échelons inférieurs de l'administration locale, et l'élection des présidents des Radas de région et de district (qui sont aussi les chefs des organes exécutifs) par les Radas elles-mêmes, en fonction des préférences politiques de leurs membres, qui sont élus en partie par des Radas inférieures et en partie directement par les citoyens.

L'autonomie des entités d'une administration locale paraît très faible si l'on se souvient que l'élection des présidents des organes exécutifs régionaux dépend de la «recommandation du cabinet des ministres de l'Ukraine en accord avec le Président de l'Ukraine». Ne peut-il pas arriver que des présidents régionaux ne partagent pas la position politique des organes centraux de gouvernement? L'élection du président de district «sur recommandation du président de l'organe exécutif de la Rada régionale» paraît également critiquable.

On ne voit pas bien si toutes les activités administratives au niveau local sont confiées aux entités de l'administration locale autonome. A en juger par le dernier chapitre du projet, cela ne semble pas être le cas, mais l'article 4 du chapitre sur l'administration locale autonome va dans un sens différent. Quelle est la solution adoptée par le projet? Quels sont les critères auxquels la loi ukrainienne établissant les compétences des pouvoirs locaux doit se conformer en la matière? Les dispositions de l'article 3 du chapitre sur l'administration locale autonome ne sont pas très claires. En tout cas, le dernier article prévoyant l'établissement de principes généraux par les lois ukrainiennes dans le domaine de l'administration locale laisse apparemment un espace libre pour l'autonomie des entités de l'administration autonome. Si il était permis aux lois nationales d'adopter des règles détaillées (et pas seulement des principes généraux), l'autonomie de l'administration serait limitée par des règles spécifiques qui ne laisseraient aucune liberté de choix et de décision aux villages, aux communes, aux villes, aux districts ou aux régions.

Il y a une différence entre, d'une part, les dispositions (dans le chapitre sur l'administration locale autonome) relatives à la suspension et à l'abrogation des lois de ladite administration locale autonome qui sont illégitimes et, d'autre part, celles de l'article 3 du dernier chapitre prévoyant le «recours devant le tribunal» contre ces mêmes lois. Il serait souhaitable d'unifier et de coordonner ces règles.

3. Les pouvoirs des plénipotentiaires (conseillers) de l'Etat (gouvernement) semblent trop étendus. Les dispositions de l'article 2 du dernier chapitre sont rédigées de telle sorte qu'il n'y a aucune différence entre leurs pouvoirs vis-à-vis des institutions, des entreprises et des organisations publiques d'un côté, et des institutions, entreprises privées de l'autre. J'ai le sentiment que ces pouvoirs devraient être différenciés, y compris en ce qui concerne la distinction entre les pouvoirs publics et les entités de l'administration locale autonome.