

37^e SESSION

La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie

Recommandation 440 (2019)¹

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, qui dispose que « Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

g. à la Recommandation 297 (2010) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie ;

h. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Fédération de Russie a adhéré au Conseil de l'Europe le 28 février 1996. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 28 février 1996 et l'a ratifiée sans réserve le 5 mai 1998, avec entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1998 ;

b. la Fédération de Russie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 30 octobre 2019, 2^{ème} séance (voir le document CG37(2019)11, exposé des motifs), co-rapporteurs : Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

c. la situation de la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie a fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès en 2010. La Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi) a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Russie à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Jakob WIENEN (Pays-Bas, PPE/CCE) et M. Stewart DICKSON (Royaume-Uni, GILD), en tant que corapporteurs, d'actualiser le rapport susmentionné relatif à la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie et de soumettre ce nouveau rapport au Congrès. La délégation a été secondée par M. Nikolaos-Komninou Chlepas, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le Secrétariat du Congrès ;

d. la visite de suivi s'est déroulée en deux parties, respectivement du 23 au 25 octobre 2018 et du 5 au 7 mars 2019. Lors des deux visites, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Les programmes détaillés de ces visites figurent en annexe au présent rapport ;

e. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont fournies à la délégation.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Fédération de Russie :

a. le principe de l'autonomie locale est reconnu à la fois dans la Constitution de la Fédération et dans la législation ordinaire ;

b. la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie applique les dispositions de la Charte dans sa jurisprudence ;

c. la législation prévoit une grande variété d'instruments de participation des citoyens aux affaires publiques locales, tels que les auditions publiques, la budgétisation participative, les référendums locaux et les conseils des anciens ;

d. certains changements positifs ont été introduits en réponse à la Recommandation 297 (2010) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie, tels que la réduction du nombre minimal de membres requis pour l'enregistrement des partis politiques, l'inscription des candidats soutenus par des associations ou groupes et la réintroduction de l'élection des gouverneurs au suffrage direct dans la plupart des sujets fédéraux de la Fédération de Russie ;

e. le respect des droits culturels et éducatifs des différents groupes ethnolinguistiques aux niveaux local et régional dans les Républiques du Tatarstan et de Tchouvachie pourrait servir d'exemple d'une bonne pratique en matière de préservation et de protection de la diversité culturelle.

4. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant :

a. la liberté limitée, pour les candidats indépendants et de l'opposition, de se présenter aux élections locales et régionales, du fait de l'obligation légale de réunir un nombre considérable de signatures de soutien à leur candidature et de l'introduction d'un « filtre municipal » des candidatures (requérant d'avoir l'approbation de conseillers municipaux) au niveau des sujets fédéraux (article 3.1-3.2) ;

b. la faible part des affaires publiques relevant de la responsabilité propre des collectivités locales et la situation particulièrement problématique des communes de Moscou, dépourvues de fonctions de base et de ressources (article 3.1) ;

c. la possibilité légale, pour les gouverneurs, de remplacer l'élection des maires au suffrage direct par un système de nomination des chefs de commune qui restreint le droit de vote des résidents et le rôle disproportionné des gouverneurs dans ce processus (nomination de 50 % des membres des comités de sélection), qui compromet l'autonomie politique des collectivités locales (articles 3.1, 3.2 et 7) ;

d. le manque de clarté de la répartition des compétences et leur partage entre plusieurs niveaux d'autorité, qui entraîne un chevauchement des responsabilités et limite la latitude des collectivités locales pour exercer leur initiative (article 4.2, 4.4) ;

e. le transfert de compétences des collectivités locales, en particulier celles des communes rurales et de Moscou, vers des niveaux d'autorité supérieurs sur la base de législations fédérale et régionales *ad hoc*, ce qui a abouti notamment à une asymétrie multiple entre des communes de même type de différentes régions, à l'érosion des compétences de base des communes rurales en violation du principe de subsidiarité et à la dégradation de la qualité des services qu'elles peuvent assurer dans l'intérêt des citoyens (articles 3.1, 4.3 et 4.4) ;

f. la délégation disproportionnée de tâches aux collectivités locales au détriment de leurs fonctions propres et la latitude limitée des collectivités locales pour adapter l'exercice des compétences déléguées aux conditions locales, du fait d'une délégation et d'un financement partiels de la part d'une autorité de niveau supérieur (articles 4.5, 9.2.) ;

g. l'utilisation insuffisante, dans la pratique, des mécanismes et procédures de consultation existants de la part de certaines entités constitutives (article 4.6), notamment pour ce qui concerne l'attribution des ressources redistribuées (article 9.6) et les modifications des limites territoriales des collectivités locales (article 5) ;

h. le droit des régions de définir les structures administratives internes des collectivités locales, qui dans plusieurs régions restreint considérablement l'autonomie organisationnelle locale (article 6.1) ;

i. le droit des gouverneurs de révoquer les maires, qui porte atteinte au principe du libre exercice des mandats électifs locaux (article 7.1) ;

j. l'absence d'un système général et transparent de contrôle administratif et le risque que le ministère public fasse un usage disproportionné des vérifications menées dans le cadre de la lutte contre la corruption et exerce une forme de contrôle a priori des décisions des collectivités locales (article 8.3) ;

k. le caractère insuffisant des ressources financières dont disposent les collectivités locales, notamment les communes de la ville de Moscou et des zones rurales (article 9.1), et la tendance, dans certaines régions, à transférer aux collectivités locales des tâches déléguées sans les accompagner d'un financement correspondant (article 9. 2).

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités de la Fédération de Russie :

a. à abroger la disposition légale exigeant un nombre considérable de signatures en tant que condition préalable à l'inscription des candidats et à supprimer le « filtre municipal » appliqué aux candidatures au niveau des entités constitutives, afin de garantir l'égalité d'accès aux droits électoraux pour les candidats indépendants et de l'opposition ;

b. à accroître la part des collectivités locales, notamment à Moscou et Saint-Petersbourg, dans la réglementation et la gestion des affaires publiques ;

c. à amender la législation afin de garantir l'élection des maires par les électeurs ;

d. à clarifier la délimitation des compétences sur la base du principe de subsidiarité et à abandonner le principe du partage des compétences, afin d'éviter le chevauchement de responsabilités et de permettre aux collectivités locales d'exercer toutes les fonctions qui leur sont assignées, en particulier dans les petites collectivités ;

e. à abroger les dispositions légales permettant de transférer des compétences municipales à un niveau d'autorité supérieur, afin de garantir l'autonomie locale dans le domaine de responsabilité des collectivités locales, et à envisager, le cas échéant, l'option d'une coopération intercommunale ;

f. à s'abstenir de surcharger le niveau local de tâches déléguées pouvant être exercées plus efficacement à un niveau d'autorité supérieur ;

g. à mettre en œuvre les dispositions légales en vigueur relatives à la consultation des autorités locales pour toutes les questions qui les concernent directement, afin de garantir la conformité de la pratique de la consultation avec l'article 4.6, ainsi qu'avec l'article 5 relatif aux limites territoriales, notamment lorsque des « districts urbains » sont créés dans des zones rurales ;

h. à réviser la législation afin de doter les collectivités locales du droit de déterminer leurs structures internes et d'adapter celles-ci aux besoins locaux en vue d'une gestion efficace ;

i. à abroger les dispositions légales permettant aux gouverneurs de révoquer des maires ;

j. à établir un système général et transparent de contrôle administratif, qui puisse varier selon les différentes entités constitutives de la Fédération de Russie, et à préciser dans la loi les limites applicables au contrôle anticorruption exercé par le ministère public, d'une manière qui garantisse aussi le respect du principe de proportionnalité ;

k. à permettre aux collectivités locales, et notamment aux communes de la ville de Moscou et des zones rurales, de disposer de ressources propres suffisantes et à accompagner le transfert de tâches déléguées par un niveau d'autorité supérieur d'un financement correspondant, en mettant ainsi en œuvre le principe de proportionnalité ;

l. à développer la législation pertinente, notamment sur les questions budgétaires, la mutualisation du financement et la privatisation, afin d'encourager la mise en œuvre concrète d'initiatives indépendantes de coopération intercommunale ;

m. à envisager la possibilité de créer une association des régions, qui œuvrerait à promouvoir les intérêts communs des régions en complément de la représentation de chaque région au sein du Conseil de la Fédération ;

n. à signer et ratifier le Protocole additionnel de la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Fédération de Russie, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale dans cet État membre et de son exposé des motifs.