

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte de l'autonomie locale (commission de suivi)

CG/MON(2020)17-04prov
Diffusion restreinte
29 juillet 2020

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Ukraine

Rapporteuses :¹ Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Autriche (L, SOC)
Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

Avant-projet de recommandation	3
Projet d'exposé des motifs	6

Résumé

Le présent rapport de suivi sur l'Ukraine est le troisième depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1997. Il fait suite à la visite de suivi effectuée en Ukraine du 4 au 6 mars 2020.

Le rapport salue les progrès réalisés dans le cadre de la réforme de décentralisation de l'Ukraine, qui inclut la création de collectivités territoriales fusionnées dotées de compétences et de ressources supplémentaires, la modernisation de la structure administrative territoriale du pays et d'importantes mesures de décentralisation financière. L'Ukraine a par ailleurs ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Les rapporteuses expriment cependant leur préoccupation concernant, notamment : la dépendance des conseils d'*oblast* et de *raion* vis-à-vis des administrations locales de l'État pour l'exécution de leurs décisions ; l'absence d'un système général de contrôle administratif qui soit conforme aux exigences de la Charte ; l'existence de procédures locales de révocation pour les conseillers municipaux et de cautions d'un montant excessif pour les candidats à certaines élections locales ; le montant insuffisant des financements connexes accessibles aux collectivités locales qui continuent de dépendre fortement de dotations réservées provenant de niveaux supérieurs ; l'inefficacité du système de péréquation en vigueur ; les insuffisances de la procédure de consultation ; et le manque de personnels qualifiés au sein des collectivités locales.

En conséquence, les rapporteuses appellent les autorités nationales ukrainiennes à mener à bien la réforme de décentralisation au moyen d'une révision de la Constitution, à adopter une législation destinée à délimiter clairement les compétences et éviter leur chevauchement, à poursuivre la décentralisation

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès
SOC/G/PD : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.
CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européen.
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

financière et à établir les organes exécutifs des conseils d'*oblast* et de *raion*. À ce sujet, les autorités ukrainiennes sont également invitées à remplacer l'institution du chef des services de l'État au niveau de l'*oblast/raion* par celle, plus moderne, du « préfet ». Il est aussi recommandé que l'Ukraine mette en place un système complet de consultation régulière des collectivités locales et de leurs associations et qu'elle abolisse les procédures de révocation, qui constituent une violation du principe de la liberté des mandats. Enfin, les autorités ukrainiennes sont appelées à supprimer les cautions disproportionnées exigées des candidats aux élections locales.

Document soumis à la commission de suivi pour approbation lors de sa réunion à distance du 17 septembre 2020.

PROJET

AVANT-PROJET DE RECOMMANDATION

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'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 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « [l]e Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille 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 Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier à aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

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

f. 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 ;

g. 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 ;

h. à la précédente Recommandation 348 (2013) du Congrès sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Ukraine ;

i. à la Feuille de route post-suivi sur la démocratie locale et régionale en Ukraine, signée le 20 mai 2015 ;

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Ukraine.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Ukraine est devenue membre du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 6 novembre 1996 et l'a ratifiée sans réserve le 11 septembre 1997. La Charte est entrée en vigueur en Ukraine le 1^{er} janvier 1998 ;

b. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a chargé Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM et Mme Gunn MARIT HELGESEN de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Ukraine ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 4 au 6 mars 2020. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

d. les corapporteuses souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. les progrès considérables de la réforme de décentralisation de l'Ukraine depuis 2014, parmi lesquels la création de nouvelles collectivités territoriales fusionnées qui se sont vu attribuer des compétences et des ressources supplémentaires, la promotion de la coopération intercommunale et l'adoption d'importantes mesures de décentralisation financière ;

b. la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) le 16 décembre 2014 ;

c. l'abolition du système de contrôle de l'État sur les collectivités locales par le biais de la « *procuratora* » et la préparation d'un nouveau système général de contrôle de l'État, afin de mettre ce contrôle en conformité avec la Charte ;

d. les projets d'amendement de la Constitution de l'Ukraine sur la décentralisation du pouvoir, qui constituent une avancée significative dans la démocratisation du pays et ouvrent la voie à la finalisation de la réforme de décentralisation, en vue de mettre le système d'autonomie locale en conformité avec les normes européennes et les meilleures pratiques européennes ;

e. le projet d'introduction, dans la Constitution, des principes de subsidiarité et d'ubiquité (ou omniprésence) des *hromadas* et celui de remplacer l'institution du chef des services de l'État au niveau de l'*oblast/raion* par celle, plus moderne, du « préfet » ;

f. le dialogue permanent et la coopération étroite des autorités ukrainiennes avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales en vue de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, le développement régional et la décentralisation ;

g. les changements apportés à la législation électorale, qui ont permis aux personnes déplacées à l'intérieur du pays de voter aux élections locales dans leur lieu de résidence actuel et l'adoption d'un quota de 40 % de représentation des femmes.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le fait que les *oblasts/rayons* continuent de dépendre de l'administration de l'État pour l'exécution et la mise en œuvre de leurs décisions, ce qui affaiblit leurs pouvoirs en tant que niveau à part entière d'autonomie locale en Ukraine (article 3.2) ;

b. les cautions disproportionnellement élevées pour certaines candidatures aux élections municipales, qui peuvent restreindre indûment les candidatures voire empêcher les personnes qui, dans certains cas, ne peuvent régler le montant élevé de telles cautions de se présenter aux élections locales (article 3.2) ;

c. les procédures locales de révocation en vigueur concernant les maires et en particulier les conseillers municipaux et l'introduction d'un « mandat impératif », qui vont à l'encontre du principe fondamental de la liberté des mandats (articles 7.1 et 3.2) ;

d. l'absence de mise en œuvre du principe de subsidiarité dans la décentralisation de compétences aux autorités autonomes infranationales (article 4.3, 4.5) ainsi que le manque de clarté de la délimitation des compétences et leur chevauchement (article 4.4) ;

e. le manque de personnels spécialisés et qualifiés au niveau local (article 6.2) ;

f. l'absence d'un système général de contrôle administratif combinée au caractère fragmentaire du contrôle de l'État sur les tâches locales, ainsi que la multiplication des contrôles d'opportunité de la part de diverses autorités de l'État, entraînant une situation d'incertitude et d'imprévisibilité pour les collectivités locales (article 8.2) ;

g. le montant insuffisant des financements connexes des collectivités locales, la faible autonomie budgétaire des collectivités locales et leur forte dépendance vis-à-vis de dotations de niveaux supérieurs le plus souvent réservées à une utilisation spécifique, en dépit de certaines mesures positives dans le sens de la décentralisation financière. Le système de péréquation en vigueur n'est pas suffisant (article 9.1-9.5 et 9.7) ;

h. le caractère non systématique de la consultation, qui est souvent menée au cas par cas et n'a pas toujours un impact visible sur les décisions prises (articles 4.6, 5 et 9.6) ;

i. l'absence d'un recours constitutionnel accessible aux collectivités locales pour renforcer le niveau de protection juridictionnelle de l'autonomie locale en Ukraine.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités ukrainiennes à :

a. mener à son terme la réforme de décentralisation engagée, y compris en adoptant les amendements constitutionnels en cours d'examen, qui énoncent notamment les principes d'ubiquité et de subsidiarité conformément à la Charte ;

b. mettre en place des autorités exécutives d'*oblast/raion* qui soient responsables devant les conseils d'*oblast/raion* et assument la mise en œuvre de leurs décisions, laquelle relève actuellement des administrations d'État des *oblasts/raions* ; fournir aux *oblasts/raions* les ressources humaines et financières nécessaires pour qu'elles puissent fonctionner en tant que niveaux d'autonomie territoriale à part entière ;

c. réévaluer le montant des cautions exigées des candidats à certains mandats électifs locaux afin de garantir une compétition politique ouverte et équitable lors des élections locales et régionales ;

d. abolir les procédures locales de révocation des conseillers municipaux, afin de garantir le respect du principe de la liberté des mandats ;

e. clarifier la répartition des tâches et responsabilités entre les différents niveaux d'autorité publique, éliminer les chevauchements de compétences et veiller à ce que la délégation de compétences concerne toutes les collectivités territoriales ;

f. mettre en place un système efficace et aisément accessible de formations pour le personnel des collectivités locales et régionales et instaurer des mesures d'incitation financière et autres afin que les collectivités locales soient en mesure d'attirer et de conserver des personnels administratifs spécialisés, compétents pour assurer des services publics locaux de grande qualité ;

g. introduire l'institution du préfet et un système général de contrôle administratif conforme aux principes de la Charte, notamment le principe de proportionnalité ;

h. poursuivre et promouvoir la décentralisation financière systématique, qui favoriserait aussi le développement régional ;

i. mettre en place un système complet de consultation régulière des collectivités locales et de leurs associations sur toutes les questions qui les concernent ;

j. introduire la possibilité d'un recours constitutionnel pour les collectivités locales afin de renforcer la protection juridictionnelle de l'autonomie locale.

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 l'Ukraine, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	7
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	8
2.1	Le système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes).....	9
2.2	Statut de la capitale	27
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	29
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès.....	30
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	31
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....	31
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	32
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	35
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	40
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs.....	42
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	44
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	47
3.8	Article 9 – Ressources financières	50
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	56
3.10	Article 11 – Protection légale des collectivités locales	57
4.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE	59
5.	AUTRES QUESTIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES.....	62
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	63
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Ukraine	65

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte des pouvoirs locaux et régionaux du Congrès annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. L'Ukraine a adhéré au Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995 et a signé et ratifié sans réserve la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après « la Charte »), le 6 novembre 1996 et le 11 septembre 1997 respectivement. La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998 sans réserve, ce qui signifie en vertu de son article 13 qu'elle s'applique à toutes les catégories de collectivités locales en Ukraine, y compris à l'échelon régional.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, l'Ukraine a également ratifié :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 21 septembre 1993, entrée en vigueur le 22 décembre 1993.
- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) le 4 novembre 2004, entré en vigueur le 5 février 2005.
- le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169) le 4 novembre 2004, entré en vigueur le 5 février 2005.
- le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STE n° 206) le 20 août 2012, entré en vigueur le 1^{er} mars 2013.
- le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 16 décembre 2014 (STE n° 207), entré en vigueur le 1^{er} avril 2015.

4. Le Congrès a adopté les recommandations suivantes sur la démocratie locale et régionale en Ukraine :

- Recommandation 48 (1998)
- Recommandation 102 (2001)
- Recommandation 348 (2013)

5. À la suite de l'adoption par le Congrès de la Recommandation 348 (2013) et dans le cadre d'un dialogue post-suivi constructif depuis 2014, le Congrès et les autorités nationales ukrainiennes ont signé une feuille de route pour la mise en œuvre de la réforme de décentralisation. Les 21 et 22 novembre 2017, le Congrès a effectué une visite de haut niveau en Ukraine pour examiner les progrès réalisés en matière de décentralisation et les défis restants. Le Conseil de l'Europe a préconisé des changements systématiques dans la législation et notamment des amendements constitutionnels, ainsi que d'autres mesures visant l'efficacité de l'organisation institutionnelle, la démocratisation, le transfert de compétences et le renforcement des capacités, et a apporté une assistance à cette fin. La communauté internationale soutient la réforme de décentralisation et a mis à disposition des ressources pour sa mise en œuvre généralisée. C'est pour coordonner l'assistance technique internationale avec les activités des autorités ukrainiennes et des donateurs, parmi lesquels le Conseil de l'Europe, que le conseil des donateurs pour la réforme de décentralisation en Ukraine a été créé en 2017. Son but principal est d'aider à mettre en œuvre la réforme de l'autonomie locale en Ukraine conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale.

6. Le Président de la commission de suivi du Congrès a nommé Mme Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (L, SOC), et Mme Gunn Marit Helgesen, Norvège (R, PPE/CCE), en tant que rapporteuses, et les a chargées de préparer et de soumettre le présent rapport au Congrès. Elles ont effectué une visite de suivi officielle en Ukraine. La délégation était accompagnée d'un membre du Secrétariat du Congrès et assistée de M. Nikolaos Chlepas (expert). Les rapporteuses tiennent à remercier l'expert pour son aide à la rédaction du présent rapport. Ce groupe de personnes sera dénommé ci-après « la délégation ».

7. La visite de suivi s'est déroulée du 4 au 6 mars 2020. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que du gouvernement et d'autres institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

8. La délégation souhaite remercier la représentation permanente de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe et ses interlocuteurs pour les informations qui lui ont été fournies lors de la visite.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

9. La Constitution de l'Ukraine a été adoptée le 28 juin 1996 lors d'une session parlementaire nocturne faisant suite à près de 24 heures de débat et appelée officiellement la « nuit constitutionnelle de 1996 ».

10. L'Ukraine est devenue une République dotée d'un régime semi-présidentiel après la proclamation de son indépendance le 24 août 1991 et l'adoption de sa Constitution le 28 juin 1996. En 2004, les députés ont apporté des modifications à la Constitution, qui ont fait pencher l'équilibre des pouvoirs vers un régime parlementaire. Ces amendements ont été considérés comme légitimes à la fois par la Cour constitutionnelle d'Ukraine et par la plupart des partis politiques. Cependant, le 30 septembre 2010, la Cour constitutionnelle a considéré que les amendements étaient nuls et nonavenus, entraînant un retour aux dispositions de la Constitution de 1996 et à un régime plus présidentiel.

11. Cette décision est devenue un sujet majeur du débat politique. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a reçu à plusieurs reprises des allégations selon lesquelles la démission de quatre juges peu de temps avant l'adoption de la décision aurait fait suite à de fortes pressions de l'exécutif. En décembre 2010, la Commission de Venise a adopté son « Avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine »², dans lequel elle a considéré « *très inhabituel le fait que des amendements constitutionnels de vaste portée, et en particulier le passage du système politique du pays d'un système parlementaire à un système parlementaire-présidentiel, soient déclarés inconstitutionnels par une décision de la Cour constitutionnelle après une période de six ans* ».

12. Après les manifestations de l'hiver 2013/2014, un accord négocié par l'Union européenne a entraîné un retour à la Constitution de 2004. Le 21 février 2014, le Parlement a adopté une loi rétablissant les amendements constitutionnels du 8 décembre 2004. Ainsi, l'indispensable réforme de la Constitution ukrainienne a été menée en deux étapes :

- la première partie de la réforme concernait le pouvoir judiciaire et la loi introduisant les changements constitutionnels a été adoptée par la Verkhovna Rada en juin 2014. La Commission de Venise a formulé un avis sur le projet présenté pour examen (CDL-AD(2015)027) et un avis sur la version définitive présentée par le Président de l'Ukraine à la Verkhovna Rada le 25 novembre 2015 (CDL(2015)057).
- la seconde partie de la réforme constitutionnelle concernait la décentralisation du pouvoir et a été présentée par le Président de l'Ukraine à la Verkhovna Rada le 16 juillet 2015. Ce texte a fait l'objet de deux avis de la Commission de Venise :
 - CDL(2015)037 – Projet d'avis sur la validité dans le temps du projet de disposition transitoire 18 de la Constitution de l'Ukraine ;
 - CDL-AD(2015)028 – Avis sur les amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant la structure territoriale et l'administration locale proposés par le Groupe de travail de la Commission constitutionnelle en juin 2015, entériné par la Commission de Venise lors de sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).

Il est à noter que la Commission de Venise a exprimé des avis largement positifs sur ce texte. Le projet de loi a été adopté en première lecture mais n'a jamais été présenté en seconde lecture.

13. Les débats sur les amendements constitutionnels ont également porté sur l'idée d'une suppression de l'immunité parlementaire, et même sur celle d'une nouvelle constitution et d'un « État propre »³. Dans son avis de 2015, la Commission de Venise notait que dans un système politique comme celui de l'Ukraine où la démocratie est fragile, la suppression de l'immunité parlementaire risquait de compromettre le fonctionnement

² Avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine, adopté par la Commission de Venise à sa 85^e réunion plénière, Venise (17-18 décembre 2010) CDL-AD(2010)044-e. Voir : [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-f](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-f)

³ Pour une synthèse critique de ce débat, voir : <http://constitutionnet.org/news/weaker-ukrainian-parliament-and-de-facto-presidential-system-zelenskys-constitutional-reform> ; <https://democracy-reporting.org/a-new-constitution-for-ukraine-briefing-paper/> ; www.opendemocracy.net/en/odr/ukrainian-constitution-reform-or-crisis/

et l'autonomie du Parlement et le dispositif de séparation des pouvoirs⁴. L'actuel président Zelensky a signé l'amendement supprimant l'immunité parlementaire et proposé de surcroît de nouvelles initiatives de réforme constitutionnelle. En septembre 2019, le Parlement a transmis les projets d'amendement à la Cour constitutionnelle pour obtenir un avis contraignant sur leur conformité avec les restrictions matérielles et procédurales applicables aux amendements.

14. Le 3 février 2020, le président de la commission de la construction de l'État, de la gouvernance locale et du développement régional et urbain a sollicité l'aide du Conseil de l'Europe dans l'actuel processus de réforme constitutionnelle concernant la décentralisation en Ukraine. Le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance a présenté ses observations préliminaires concernant les réformes proposées, intégrées au projet de loi « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine (sur la décentralisation du pouvoir) » qui avait été enregistré auprès de la Verkhovna Rada par le Président de l'Ukraine (n° 2598 du 13 décembre 2019) avant d'être retiré, le 17 janvier 2020, pour des consultations supplémentaires, notamment avec les représentants des associations panukrainiennes de pouvoirs locaux et des collectivités locales dans les régions.

15. Ce projet de loi portant amendement de la Constitution prévoit de modifier un nombre considérable d'articles importants pour le statut de l'autonomie locale et régionale en Ukraine. Ses dispositions seront analysées dans la partie 3.1 du présent rapport. Notons d'ores et déjà que dans l'ensemble le Conseil de l'Europe a exprimé un avis favorable sur ce texte. Les projets d'amendements constitueraient « une avancée significative dans la démocratisation du pays et [ouvriraient] la voie à la finalisation de la réforme de décentralisation, conformément aux normes européennes et aux meilleures pratiques européennes ». Cela étant, le Conseil de l'Europe considère aussi que des améliorations sont nécessaires ou recommandées dans un certain nombre de domaines⁵.

16. Le Conseil de l'Europe a salué en particulier les changements relatifs à la structure administrative et territoriale du pays, l'introduction du principe d'ubiquité (ou omniprésence) des *hromadas* et le remplacement de l'institution du « gouverneur » de *raion/okruh/oblast* (chef des services de l'État au niveau local) par celle, plus moderne, du « préfet ». Cependant, il a également souligné la nécessité d'éviter la politisation de l'institution du préfet et de réorganiser, simplifier et clarifier ses compétences, ainsi que la procédure de contrôle administratif. Ce contrôle devrait être exercé dans le respect du principe de proportionnalité, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte. Il conviendrait par ailleurs de clarifier les relations entre les différents échelons administratifs infranationaux et d'améliorer les dispositions relatives aux finances locales⁶.

2.1 Le système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

Le cadre constitutionnel et sa réforme

17. Dans la version actuelle de l'article 85, « l'autorité de la Verkhovna Rada d'Ukraine » inclut notamment ce qui suit :

« [...] 29. la création et la suppression des districts, la création et la modification des limites territoriales des districts et des villes, la classification des localités en tant que villes ainsi que la dénomination et le changement de dénomination des localités et districts ;

30. la convocation des élections ordinaires et spéciales des organes d'autonomie locale [...] ».

18. Aux termes du projet de projet de loi portant amendement de la Constitution, la nouvelle version de cette disposition serait la suivante :

« [...] 29) la création et la dissolution des *hromadas*, *okruhs* et *oblasts*, la création et la modification de leurs limites territoriales, la classification des *hromadas* en tant que villages, localités ou villes et la dénomination et le changement de dénomination des *hromadas*, *okruhs* et *oblasts* sur proposition du Conseil des ministres de l'Ukraine ;

30) le retrait anticipé des pouvoirs du maire de la *hromada*, du président du conseil de *hromada*, d'*okruh* et d'*oblast* selon les modalités prévues par la Constitution de l'Ukraine ; [...]

4 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) CDL-AD(2015)013-f

Avis sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges d'Ukraine, adopté par la Commission de Venise à sa 103^e session plénière (Venise, 19-20 juin 2015) : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-f)

5 Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, Commentaires préliminaires sur le projet de loi de l'Ukraine « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine », CEGG/LEX(2020)2, Strasbourg, 20 février 2020, p. 20, paragraphes 70, 72.

6 Ibid., paragraphes 71, 72.

19. Le projet d'amendement étend les pouvoirs antérieurs de la Verkhovna Rada à tous les types d'unités administratives territoriales. Cela pourrait conduire à un important affaiblissement des *oblasts*, qui sont reconnus et protégés dans la Constitution actuelle (l'article 133 les cite tous nommément). La Charte ne prescrit pas le nombre d'échelons d'autonomie locale et l'existence de plus d'un échelon est plus ou moins laissée à l'appréciation des législateurs nationaux. Le fait que les décisions relatives à la configuration territoriale de l'administration infranationale soient prises par la Verkhovna Rada aura pour avantage de multiplier les consultations au plus haut niveau politique, mais fait également courir le risque d'une politisation excessive des questions en jeu⁷.

20. Dans sa version actuelle, l'article 92 prévoit que les éléments suivants, entre autres, ne peuvent être prévus que par la loi :

- 15. les principes de l'autonomie locale ;
- 16. le statut de la capitale de l'Ukraine ; le statut spécial d'autres villes ;
- [...]
- 20. l'organisation et la procédure de conduite des élections et référendums.

21. Dans le projet de loi portant amendement de la Constitution, la nouvelle version de l'article 16 devrait être la suivante : « 16) le statut juridique des unités administratives territoriales ; le statut juridique de la ville de Kiev en tant que capitale de l'Ukraine et de la ville de Sébastopol dans la structure administrative et territoriale de l'Ukraine ».

Cette nouvelle version ajoute la ville de Sébastopol mais exclut la possibilité de définir dans la loi « le statut spécial d'autres villes ». D'après les observations formulées par le Conseil de l'Europe, cela n'est pas contraire aux normes européennes bien que, dans la pratique, il serait utile de pouvoir adopter des lois contenant des dispositions spéciales pour les grandes villes autres que Kiev, afin de tenir compte de leur futur développement démographique, économique et social⁸.

22. Le projet de loi portant amendement de la Constitution crée l'institution du préfet (*uryadnik*). Celui-ci combine deux fonctions importantes : la coordination des administrations locales de l'État sur le territoire et le contrôle de l'activité des collectivités locales. Il serait également possible de confier ces fonctions à des instances différentes, ce qui améliorerait probablement la protection de l'autonomie locale. Cependant, le Conseil de l'Europe ne recommande pas une solution plutôt que l'autre car toutes deux sont conformes à la Charte⁹. Une majorité de pays européens, en particulier ceux qui ont engagé leur transition vers la démocratie après 1989 et ont ensuite mené des réformes de décentralisation, ont opté pour une combinaison des deux compétences suivant le « modèle du préfet ».

23. La nouvelle institution du préfet devrait remplacer une autre institution dotée de nombreux pouvoirs, celle du chef des services de l'État au niveau local (*oblast* ou *raion*), qui combine également deux fonctions importantes : celle de coordonner les administrations locales de l'État (qui sera confiée au préfet) et celle d'organe exécutif du conseil d'*oblast* ou de *raion* (à l'avenir *okruh*). Cette dernière fonction est manifestement contraire à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte. Dans sa Recommandation 348 (2013), le Congrès demandait aux autorités ukrainiennes de créer, dans les districts (*raions*) et les régions, une administration placée sous la responsabilité de représentants élus. La mise en place d'organes exécutifs responsables devant l'assemblée locale ou régionale serait conforme à la Charte.

24. La version actuelle de l'article 118 est la suivante :

« Article 118

Dans les *oblasts* et les districts, ainsi que dans les villes de Kiev et Sébastopol, le pouvoir exécutif est exercé par les administrations locales de l'État.

Les aspects particuliers de l'exercice du pouvoir exécutif dans les villes de Kiev et Sébastopol sont définis par des lois spéciales de l'Ukraine.

Les chefs des services de l'État au niveau local établissent la composition de ces services.

Ils sont nommés et révoqués par le Président de l'Ukraine sur proposition du Conseil des ministres de l'Ukraine.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les chefs des services de l'État au niveau local sont responsables devant le Président de l'Ukraine et le Conseil des ministres de l'Ukraine ; ils rendent compte aux organes du pouvoir exécutif de niveau supérieur et sont placés sous leur contrôle.

7 Ibid., paragraphes 58-59.

8 Ibid., paragraphe 23.

9 Ibid., paragraphes 26-28.

Pour les compétences qui leur sont déléguées par les conseils de district ou d'*oblast*, les services de l'État au niveau local rendent compte aux conseils et sont placés sous leur contrôle.

Ils rendent compte aux organes du pouvoir exécutif de niveau supérieur et sont placés sous leur contrôle.

Les décisions des chefs des services de l'État au niveau local qui sont contraires à la Constitution et aux lois de l'Ukraine ou à d'autres actes législatifs de l'Ukraine peuvent être annulées par le Président de l'Ukraine ou par le chef des services de l'État de niveau supérieur, conformément à la loi.

Un conseil d'*oblast* ou de district peut déposer une motion de censure à l'égard du chef des services de l'État au niveau local ; le Président de l'Ukraine adopte une décision à ce sujet et apporte une réponse motivée.

Si les deux tiers des membres du conseil concerné déposent une motion de censure à l'égard du chef des services de l'État au niveau du district ou de l'*oblast*, le Président de l'Ukraine adopte une décision concernant la démission du chef de cette administration ».

25. Aux termes du projet de loi portant amendement de la Constitution, la nouvelle version de l'article 118 devrait être la suivante :

« Article 118

Dans les *okruhs* et *oblasts*, le pouvoir exécutif est exercé par les préfets et les organes territoriaux du pouvoir exécutif central.

Le préfet établit la composition de ses services.

Il est nommé et révoqué par le Président de l'Ukraine sur proposition du Conseil des ministres de l'Ukraine.

La durée du mandat d'un préfet dans un même *okruh*, *oblast* ou dans les villes de Kiev et Sébastopol ne peut être supérieure à trois ans.

Le préfet est un fonctionnaire.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, le préfet rend compte au Président de l'Ukraine et au Conseil des ministres de l'Ukraine et est placé sous leur contrôle ».

26. Au premier paragraphe, l'expression « pouvoir exécutif » doit être compris comme désignant « le pouvoir exécutif de l'État » et non celui des conseils d'*okruh* ou d'*oblast*, lesquels devraient disposer d'organes exécutifs responsables devant eux comme le requiert la Charte. Il serait contraire à la Charte de confier aux préfets, comme aux actuels chefs des services de l'État au niveau local, le pouvoir exécutif des conseils d'*oblast* et d'*okruh*. Les futurs préfets ne peuvent être responsables, sans que cela crée un conflit d'intérêts, d'une part devant le gouvernement/Président et d'autre part devant le conseil d'*okruh* ou d'*oblast*. Un tel conflit d'intérêts est particulièrement visible dans le fait que le préfet sera aussi en charge du contrôle de l'autonomie locale. Par ailleurs, dans la plupart des pays européens, la mission première du préfet est de coordonner les services de l'État subordonnés au gouvernement. Il est donc principalement responsable devant le gouvernement et contrôlé par ce dernier, et non par le Président de la République, qui ne joue normalement aucun rôle dans la gestion des affaires administratives courantes. En France, par exemple, le rôle du Président est purement symbolique et exercé en sa qualité de Président du Conseil des ministres, mais les préfets sont subordonnés au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur. On évite ainsi qu'existent deux « verticales du pouvoir exécutif » qui pourraient entrer en conflit et se contrôler l'une l'autre, voire se paralyser, en particulier lorsque le Président et le gouvernement appartiennent à des familles politiques opposées (« cohabitation »)¹⁰.

27. Dans sa version actuelle, l'article 119 définit les principales compétences des administrations locales de l'État sur leur territoire ; certaines descriptions sont plutôt vagues mais il inclut également des tâches concrètes comme la préparation et la mise en œuvre des budgets des *oblasts* et des districts, ainsi que l'établissement de rapports. Ces compétences soulèvent des questions quant à l'autonomie financière des collectivités territoriales ; dans sa Recommandation 348 (2013), le Congrès recommandait déjà de renforcer cette dernière et de transférer lesdites compétences des administrations de l'État à des administrations placées sous la responsabilité de représentants élus. Le libellé exact de l'article 119 est le suivant :

« Les administrations locales de l'État assurent, sur leurs territoires respectifs :

1. l'exécution de la Constitution et des lois de l'Ukraine, des actes du Président de l'Ukraine et des actes du Conseil des ministres de l'Ukraine et d'autres organes du pouvoir exécutif ;
2. la légalité et l'ordre juridique, le respect des lois et des libertés des citoyens ;
3. la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux de développement socio-économique et culturel, des programmes de protection de l'environnement, ainsi que, dans les régions de forte implantation de peuples autochtones et de minorités nationales, les programmes de développement national et culturel de ces derniers ;
4. la préparation et la mise en œuvre des budgets respectifs des *oblasts* et districts ;
5. l'établissement de rapports sur la mise en œuvre des budgets et programmes respectifs ;
6. les relations avec les organes d'autonomie locale ;
7. l'exercice d'autres compétences conférées par l'État ou déléguées par les conseils respectifs ».

¹⁰ Ibid., paragraphe 43.

28. Aux termes du projet de loi portant amendement de la Constitution, la nouvelle version de l'article 119 serait la suivante :

Article 119

Sur son territoire de juridiction, le préfet :

- 1) exerce un contrôle administratif du respect de la Constitution et des lois de l'Ukraine par les organes d'autonomie locale ;
- 2) dirige et coordonne les activités des unités territoriales du pouvoir exécutif central et exerce un contrôle administratif du respect par ces derniers de la Constitution et des lois de l'Ukraine, des actes du Président de l'Ukraine et du Conseil des ministres de l'Ukraine ;
- 3) assure les relations entre les unités territoriales du pouvoir exécutif central et les organes d'autonomie locale après la proclamation de la loi martiale, de l'état d'urgence ou de l'urgence environnementale ;
- 4) présente au Président de l'Ukraine une demande de suspension de tout acte adopté par un conseil de *hromada*, par le maire d'une *hromada* ou par un conseil d'*okruh* ou d'*oblast*, lorsque cet acte est contraire à la Constitution de l'Ukraine et présente un risque de violation de la souveraineté de l'État, de l'intégrité territoriale, ou représente une menace pour la sécurité nationale, ainsi qu'une demande de suspension temporaire des pouvoirs du maire de la *hromada*, du conseil de *hromada* ou du conseil d'*okruh* ou d'*oblast* ;
- 5) exerce d'autres pouvoirs définis par les lois de l'Ukraine.

Pour les motifs et selon les modalités définis par la loi, le préfet publie des actes qui ont force obligatoire sur son territoire de juridiction.

Les actes adoptés par les préfets dans l'exercice des pouvoirs visés à la partie 1, paragraphe 1, du présent article peuvent être annulés par le Président de l'Ukraine, tandis que les actes adoptés au titre des pouvoirs visés à la partie 1, paragraphes 2 et 3, de cet article peuvent être annulés par le Conseil des ministres de l'Ukraine.

Les actes adoptés par les préfets dans l'exercice des pouvoirs visés à la partie 1, paragraphe 5, du présent article peuvent être annulés par le Président de l'Ukraine et, dans les cas prévus par la loi, par le Conseil des ministres de l'Ukraine.

29. Le mécanisme de contrôle instauré par cet article semble ne concerner que la légalité des actes locaux, y compris s'agissant des compétences déléguées. Cependant, les projets d'amendements donnent aussi certaines compétences au Président concernant l'exercice d'un contrôle. Sur ce point, le Conseil de l'Europe ne recommande pas, par principe, de donner au Président un pouvoir d'ingérence dans les affaires administratives ni d'annulation des décisions des préfets relevant de leur fonction de contrôle de légalité (visée au paragraphe 5 de ce projet d'article). Le Conseil de l'Europe ne fait exception à cette approche que pour les cas de violation de la Constitution accompagnés d'une violation de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale ou de la sécurité (visée au paragraphe 4 de ce projet d'article).

30. Le Conseil de l'Europe a également recommandé d'insérer à l'article 119 de la Constitution le principe de « proportionnalité » tel qu'il figure dans l'article 8, paragraphe 3, de la Charte ; par ailleurs, ce contrôle devrait faire l'objet d'un texte de loi spécifique ou d'un chapitre de la loi sur l'autonomie locale. En théorie, le principe de proportionnalité pourrait être inscrit ultérieurement dans la loi, mais la version actuelle de l'article 119 semble introduire un déséquilibre entre le pouvoir des services de l'État et celui des collectivités locales, qui semble incompatible avec l'esprit de la Charte. Le principe de proportionnalité est l'un des plus importants de la Charte et son non-respect constituerait une violation patente de la Charte. Ce principe exclut les procédures administratives longues, un contrôle systématique de tous les textes et une politisation ou une utilisation abusive du pouvoir de contrôle¹¹.

31. Certains aspects du système de contrôle sont également réglementés dans la version actuelle de l'article 144, qui garantit le caractère obligatoire des décisions prises par les organes d'autonomie locale sur leur territoire :

Article 144

Les organes d'autonomie locale, dans la limite des pouvoirs définis par la loi, adoptent des décisions dont l'exécution est obligatoire sur l'ensemble du territoire concerné.

Lorsqu'elles ne sont pas conformes à la Constitution ou aux lois de l'Ukraine, les décisions des organes d'autonomie locale sont suspendues conformément à la procédure établie par la loi et font simultanément l'objet d'un recours devant un tribunal.

32. Aux termes du projet de loi portant amendement de la Constitution, la nouvelle version de l'article 144 serait la suivante :

11 Ibid.

Article 144

Conformément à la loi, les conseils et maires des *hromadas*, les organes exécutifs des conseils de *hromada*, les conseils d'*okruh* et d'*oblast*, ainsi que les comités exécutifs des conseils d'*okruh* et d'*oblast* adoptent des décisions dont l'exécution est obligatoire sur le territoire concerné.

Le préfet suspend les actes adoptés par les organes d'autonomie locale et leurs responsables en cas de non-conformité avec la Constitution ou les lois de l'Ukraine, parallèlement à un recours en justice.

Si un acte adopté par un conseil de *hromada*, par le maire d'une *hromada* ou par un conseil d'*okruh* ou d'*oblast* est non conforme à la Constitution de l'Ukraine et présente un risque de violation de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale ou représente une menace pour la sécurité nationale, le Président de l'Ukraine, sur demande du préfet, décide par décret de la suspension de l'acte en question avec recours devant la Cour constitutionnelle, suspend les pouvoirs du maire de la *hromada*, des membres du conseil de *hromada*, d'*okruh* ou d'*oblast*, et désigne un commissaire d'État temporaire. Ce dernier dirige et gère le fonctionnement des organes exécutifs concernés du conseil de *hromada* ou du comité exécutif du conseil d'*okruh* ou d'*oblast*.

Le statut juridique du commissaire d'État temporaire est défini par la loi.

Le décret du Président de l'Ukraine est examiné par la Cour constitutionnelle de l'Ukraine dans un délai de sept jours calendaires.

Si la Cour constitutionnelle conclut qu'un acte adopté par le maire d'une *hromada* ou un conseil de *hromada*, d'*okruh* ou d'*oblast* est conforme à la Constitution de l'Ukraine, les actes publiés par le Président de l'Ukraine en vertu du paragraphe 3 de cet article cessent d'avoir effet.

Si la Cour constitutionnelle conclut qu'un acte adopté par le maire d'une *hromada* ou un conseil de *hromada*, d'*okruh* ou d'*oblast* est contraire à la Constitution de l'Ukraine, la Verkhovna Rada de l'Ukraine, sur proposition du Président de l'Ukraine, met fin par anticipation aux pouvoirs du maire de la *hromada* ou du conseil de *hromada*, d'*okruh* ou d'*oblast* et convoque des élections anticipées selon les modalités prévues par la loi.

Aux termes du deuxième paragraphe, le préfet suspend les actes des organes d'autonomie locale pour des raisons de légalité ; les motifs d'opportunité ne sont pas mentionnés et semblent donc être exclus. En parallèle, la possibilité d'un recours juridictionnel est prévue.

33. Les autres paragraphes du projet d'article 144 mettent en place un mécanisme qui permet de suspendre, voire de révoquer des pouvoirs locaux et régionaux. Le préfet soumet au Président de la République les actes des collectivités locales qui violent la Constitution et, de surcroît, menacent la sécurité nationale. Le Président décide par décret de la suspension des actes en question, concomitamment à un recours constitutionnel. Par ailleurs, le chef de l'État suspend les pouvoirs de l'organe local ou régional concerné et nomme un commissaire d'État temporaire. L'intervention du Président dans ce cas semble légitime car il est, en vertu de l'article 102 de la Constitution, « le garant de la souveraineté de l'État et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, du respect de la Constitution de l'Ukraine [...] ». Dans le même esprit, la Commission de Venise a souligné qu'un tel pouvoir du Président était tout à fait justifié, notamment parce qu'il peut intervenir « plus rapidement et plus efficacement que la Verkhovna Rada lorsque des organes d'autonomie locale outrepassent les compétences que la Constitution et la législation leur reconnaissent et représentent une menace pour la souveraineté, l'intégrité territoriale et la sécurité de l'État »¹².

34. La disposition selon laquelle la révocation d'un maire ou d'un conseil et la convocation d'élections anticipées seraient cependant possible si la Cour constitutionnelle a conclu à l'existence d'une violation de la Constitution semble justifier un examen sous l'angle de la proportionnalité. Telle qu'elle est formulée, tout acte du maire ou du conseil jugé inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle permettrait de révoquer le maire ou le conseil concerné et de convoquer de nouvelles élections, quelle que soit la gravité de la violation et qu'il s'agisse de la première violation ou d'une violation répétée. Le Président décide d'engager ou non une telle procédure ; la décision appartient en dernier ressort au Parlement. Cette procédure comporte un risque accru que des décisions soient prises pour des motifs politiques. La valeur élevée de la légitimité démocratique directe des maires et des conseils n'est pas suffisamment prise en considération dans cette disposition.

35. La structure territoriale de l'Ukraine est régie par les articles 132 et 133 de la Constitution :

Article 132

La structure territoriale de l'Ukraine repose sur les principes d'unité et d'indivisibilité du territoire de l'État, sur une combinaison de la centralisation et de la décentralisation de l'exercice du pouvoir de l'État et sur le principe d'un développement socio-économique équilibré des régions, prenant en considération leurs particularités historiques, économiques, écologiques, géographiques et démographiques ainsi que leurs traditions ethniques et culturelles.

Article 133

La structure administrative et territoriale de l'Ukraine comprend la République autonome de Crimée, les *oblasts*, les districts, les villes, les arrondissements de villes, les localités et les villages. L'Ukraine est composée de la République

¹² Voir Commission de Venise, Avis CDL-AD(2015)028, paragraphe 11, et Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, Commentaires préliminaires sur le projet de loi de l'Ukraine « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine », CEGG/LEX(2020)2, Strasbourg, 20 février 2020, p. 20, paragraphes 45-46.

autonome de Crimée, des *oblasts* de Vinnytsia, Volhynie, Dnipropetrovsk, Donetsk, Jitomir, Transcarpatie, Zaporijia, Ivano-Frankivsk, Kiev, Kirovohrad, Louhansk, Lviv, Mykolaïv, Odessa, Poltava, Rivne, Soumy, Ternopil, Kharkiv, Kherson, Khmelnitski, Tcherkassy, Tchernivtsi et Tchernigov, ainsi que des villes de Kiev et de Sébastopol. Les villes de Kiev et de Sébastopol ont un statut spécial, établi par les lois de l'Ukraine.

36. La nouvelle version de l'article 132 dans le projet de loi portant amendement de la Constitution est la suivante (modifications en gras) :

Article 132

La structure territoriale de l'Ukraine repose sur les principes du caractère unitaire, de l'unité et de l'intégrité du territoire de l'État, de la décentralisation du pouvoir, de la subsidiarité et de l'ubiquité des collectivités locales, du développement socio-économique équilibré et durable des territoires, prenant en considération leurs particularités historiques, économiques, écologiques, géographiques et démographiques, ainsi que leurs traditions ethniques et culturelles ».

37. Le projet de loi portant amendement de la Constitution prévoit d'introduire le principe du caractère unitaire de l'État (en ukrainien : *унітарності*). L'Ukraine reste en effet un État unitaire aux termes du projet de révision de la Constitution, bien que certains territoires fassent l'objet (comme dans de nombreux pays unitaires européens) de dispositions spéciales prévues dans la Constitution (République autonome de Crimée) ou à définir dans la loi (Kiev et Sébastopol)¹³. Le projet d'amendements prévoit également de remplacer le principe de « combinaison de centralisation et de décentralisation de l'exercice du pouvoir de l'État » par celui de « décentralisation du pouvoir ». Ce changement est tout à fait bienvenu car il renforce le principe de décentralisation du pouvoir tout en remplaçant avantageusement la précédente formulation, qui était source de confusion¹⁴.

38. La nouvelle version de l'article 132 dans le projet de loi portant amendement de la Constitution introduit deux principes forts et très importants : la subsidiarité et l'ubiquité des collectivités locales (*субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування*). Le principe d'ubiquité (quelquefois également traduit par « omniprésence » – *повсюдності*) signifie que les collectivités locales couvriront l'ensemble du territoire de l'Ukraine. Cette disposition tranche nettement avec le système actuel, où les communes n'occupent (et parfois ne possèdent) que les zones bâties ; recommandé de longue date par le Conseil de l'Europe¹⁵, le transfert de toutes les terres aux communes est un moyen très efficace de renforcer leurs capacités d'intervention. Le principe d'ubiquité est également lié à celui de subsidiarité : en effet, l'exercice des responsabilités publiques au plus proche du citoyen ne devrait pas s'arrêter aux limites des zones bâties. Par ailleurs, la réglementation et la gestion d'une « *part importante des affaires publiques* » par les collectivités locales « *au profit de leurs populations* » conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la Charte ne se conçoivent guère sans l'exercice d'une responsabilité sur les zones non bâties entourant le territoire des collectivités locales.

39. La nouvelle version de l'article 133 dans le projet de loi portant amendement de la Constitution est la suivante (modifications en gras) :

Article 133

La structure administrative territoriale de l'Ukraine inclut les unités administratives territoriales : *hromadas*, *okruhs*, *oblasts*, la République autonome de Crimée et les villes de Kiev et Sébastopol.

Le territoire de l'Ukraine est divisé en *hromadas*. La *hromada* est l'entité primaire de la structure administrative et territoriale de l'Ukraine.

Plusieurs *hromadas* adjacentes forment un *okruh*.

La procédure de constitution et de dissolution, de dénomination et de changement de nom des *hromadas*, des *okruhs* et des *oblasts*, la définition et la modification de leurs limites territoriales, ainsi que la procédure de constitution, de dénomination, de changement de nom et de classification des *hromadas* en tant que villages, localités ou villes sont prévues par la loi.

Le statut juridique de Kiev en tant que capitale de l'Ukraine et de la ville de Sébastopol dans la structure administrative et territoriale de l'Ukraine est défini par les lois de l'Ukraine.

40. Cette nouvelle version de l'article 133 (projet) apporte une clarification et une systématisation attendues depuis longtemps. Elle remplace la précédente disposition qui incluait une liste complète d'entités de niveaux et de catégories très différents, dont certaines n'avaient pas d'existence juridique réelle (« République autonome de Crimée, *oblasts*, *raions*, villes, *raions* au sein de villes, localités et villages »). Il apparaît clairement à présent qu'il y a trois échelons administratifs infranationaux : les *hromadas* (communes), les *okruhs* (autorités

13 Voir les Commentaires préliminaires sur le projet de loi de l'Ukraine « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine », CEGG/LEX(2020)2, Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, Strasbourg, 20 février 2020, paragraphe 12.

14 Ibid., paragraphe 12

15 Ibid.

sous-régionales) et les *oblasts* (régions), auxquels s'ajoutent la République autonome de Crimée et les deux villes ayant un statut spécial ; toutes les autorités infranationales seront appelées « unités administratives territoriales ». Le fait que les *oblasts* ne soient plus cités nommément dans la Constitution semble ouvrir la possibilité d'opérer des fusions à ce niveau¹⁶.

41. Une partie de la Constitution de l'Ukraine est spécifiquement consacrée aux collectivités locales (chapitre XI : articles 140-146). Le projet de loi portant amendement à la Constitution propose de nouvelles versions de ces articles.

42. La version actuelle de l'article 140 est la suivante :

L'autonomie locale est le droit d'une collectivité territoriale – habitants d'un village ou association volontaire des habitants de plusieurs villages formant une collectivité rurale, habitants d'une localité ou d'une ville – de traiter de manière indépendante les questions de nature locale, dans le cadre de la Constitution et des lois de l'Ukraine.

Les spécificités de l'exercice de l'autonomie locale dans les villes de Kiev et Sébastopol sont définies par des lois spéciales de l'Ukraine.

L'autonomie locale est exercée par une collectivité territoriale selon la procédure définie par la loi, à la fois directement et par l'intermédiaire des organes d'autonomie locale : les conseils des villages, des localités et des villes et leurs organes exécutifs.

Les conseils de district et d'*oblast* sont les organes d'autonomie locale qui représentent les intérêts communs des collectivités territoriales des villages, des localités et des villes.

La question de l'organisation de l'administration des arrondissements des villes relève de la compétence des conseils municipaux. Les conseils des villages, des localités et des villes peuvent autoriser, à l'initiative des habitants, la création de conseils d'habitations, de rues, de blocs et d'autres organes d'auto-organisation populaire et leur attribuer une partie de leurs propres compétences, finances et biens.

43. La nouvelle version de l'article 140 dans le projet de loi portant amendement de la Constitution est la suivante (modifications en gras) :

Article 140

L'autonomie locale est le droit et la capacité d'une *hromada* de résoudre, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes d'autonomie locale et de leurs représentants, les questions d'importance locale dans le cadre de la Constitution et des lois de l'Ukraine.

La *hromada* est l'entité primaire de l'autonomie locale.

La *hromada* exerce l'autonomie locale de manière directe au moyen d'élections, de référendums locaux et d'initiatives locales, ou selon d'autres formes prescrites par la loi.

Le conseil de *hromada* et les organes exécutifs du conseil de *hromada* sont les organes d'autonomie locale au sein d'une *hromada*.

Le conseil de *hromada* facilite l'activité des organes d'auto-organisation populaire établis par la loi et la charte de la *hromada* et peut à cette fin les doter de fonds et de biens.

Les conseils d'*okruh* et d'*oblast* sont des organes d'autonomie locale qui représentent et mettent en œuvre les intérêts communs, définis par la loi, des *hromadas* de l'*okruh* ou de l'*oblast* concerné.

Le statut de maire d'une *hromada*, de membre des conseils de *hromada*, d'*okruh* et d'*oblast*, la procédure de constitution, de réorganisation et de dissolution des organes exécutifs du conseil de *hromada*, des comités exécutifs des conseils d'*okruh* et d'*oblast* et l'étendue de leurs compétences sont définis par la loi.

La question de la gestion des arrondissements des villes est renvoyée à la compétence des conseils de *hromada* respectifs.

44. Cette nouvelle version ajoute la notion de « capacité » à la définition de l'autonomie locale au premier paragraphe de l'article 140, suivant l'exemple de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte. Néanmoins, elle ne parle pas du « droit et de la capacité [...] de régler et de gérer » mais emploie la formulation plus faible et plus vague « traiter/résoudre ». Au deuxième paragraphe, la *hromada* est qualifiée d'« entité primaire de l'autonomie locale ». En conséquence, le sixième paragraphe maintient une distinction entre le premier et les deux autres échelons administratifs infranationaux. Il prévoit que les conseils d'*okruh* et d'*oblast* représentent les intérêts communs des *hromadas* qui les composent, plutôt que de mentionner les intérêts respectifs des populations de l'*okruh* et de l'*oblast*.

45. Cette distinction entre le premier niveau d'autonomie locale et les niveaux supérieurs figure également dans la version actuelle de l'article 140 (voir ci-dessus : « ils représentent les intérêts communs des collectivités territoriales »), qui affirme que les conseils de district et d'*oblast* sont les organes qui représentent les intérêts communs des collectivités territoriales des villages, localités et villes, bien qu'il soit prévu (dans la version actuelle de l'article 141 suivant, voir ci-après) que ces conseils soient directement élus par les habitants de l'*okruh/oblast*. Cette légitimation démocratique directe des conseils d'*okruh/oblast* par élection directe

¹⁶ Ibid., paragraphe 13

signifierait que ces derniers « résolvent » les « questions de nature locale » correspondantes sous leur propre responsabilité et dans les intérêts de la population locale de l'*okruh* ou *oblast*, conformément à l'esprit de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte. Somme toute, la Charte s'applique à toutes les catégories de collectivités territoriales de l'Ukraine, aucune déclaration n'ayant été faite pour en exclure certaines du champ d'application de la Charte comme le permettrait l'article 13 de la Charte.

46. La version actuelle de l'article 141 est la suivante :

Article 141

Les conseils de village, de localité, de ville, de district ou d'*oblast* sont composés de délégués élus par les habitants de ces villages, localités, villes, districts ou *oblasts* au suffrage secret et égalitaire, direct et universel.

La durée du mandat d'un conseil de village, de localité, de ville, de district ou d'*oblast* dont les délégués sont élus lors des élections ordinaires est de cinq ans.

La cessation des pouvoirs de ces conseils entraîne la fin du mandat de leurs délégués.

Les collectivités territoriales élisent au suffrage secret, égalitaire, direct et universel le responsable du village, de la localité ou de la ville, qui dirige l'organe exécutif du conseil et préside ses séances.

Le responsable du village, de la localité ou de la ville élu lors des élections ordinaires a un mandat d'une durée de cinq ans. Les élections ordinaires des conseils de village, de localité, de ville, de district et d'*oblast*, ainsi que celles des responsables des villages, des localités et des villes, ont lieu le dernier dimanche d'octobre de la cinquième année du mandat du conseil ou du responsable élu lors d'élections ordinaires.

La loi définit le statut et les pouvoirs des responsables, des délégués et des organes exécutifs des conseils, ainsi que les modalités de leur mise en place, de leur réorganisation et de leur dissolution.

Le président d'un conseil de district et le président d'un conseil d'*oblast* sont élus par les conseils respectifs et sont à la tête du personnel administratif du conseil.

La version actuelle de l'article 141 prévoit l'élection au suffrage direct, secret et universel des conseils de tous les échelons de l'autonomie locale. La durée de leur mandat est de cinq ans. L'élection directe des responsables n'est prévue que pour le premier niveau d'autonomie locale, tandis que la Constitution dispose que les présidents des conseils de district et d'*oblast* sont élus par les conseils eux-mêmes et sont à la tête de leur « personnel administratif ».

47. La nouvelle version de l'article 141 dans le projet de loi portant amendement de la Constitution est la suivante :

Article 141

Le droit de vote aux élections des maires de la *hromada* et des délégués des conseils de *hromada*, d'*okruh* et d'*oblast* est accordé aux citoyens qui ont leur résidence permanente dans la *hromada* concernée, ont atteint l'âge de dix-huit ans à la date de l'élection et n'ont pas été déclarés incapables par un tribunal.

[...]

La procédure d'élection des délégués des conseils d'*okruh* et d'*oblast* prévoit la représentation des *hromadas* de l'*okruh* ou de l'*oblast* en question et est définie par la loi ».

48. Le projet d'amendement de l'article 141 n'indique pas clairement comment la procédure d'élection des délégués des conseils d'*okruh* et d'*oblast* peut assurer la représentation des *hromadas* si ces délégués doivent être élus directement par les citoyens de la *hromada*. Il vaudrait mieux faire en sorte que ces conseils soient élus directement par les citoyens résidant sur le territoire concerné, comme c'est le cas dans la version actuelle de l'article 141 (voir ci-dessus)¹⁷. Cette approche est également conforme aux Recommandations 369 (2015)¹⁸ et 419 (2018)¹⁹ du Congrès. Si cette formulation signifie uniquement que les règles électorales doivent tenir compte des frontières des communes, cela ne poserait pas de problème, dans la mesure où le principe du suffrage égalitaire est respecté. Mais, à nouveau, si cela signifie que les membres des conseils d'*okruh* et d'*oblast* sont élus par les organes de la *hromada*, et non directement par les citoyens, le système ne serait pas conforme à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte (voir également ci-dessus les observations relatives à l'article 140).

49. Dans sa version actuelle, l'article 142 dispose ce qui suit :

17 Voir les Commentaires préliminaires sur le projet de loi de l'Ukraine « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine », CEGG/LEX(2020)2, Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, Strasbourg, 20 février 2020, paragraphe 62.

18 Voir Recommandation 369 (2015) « Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger », adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux le 25 mars 2015.

19 Voir Recommandation 419(2018) « Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe », adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux le 6 novembre 2018.

La base matérielle et financière de l'autonomie locale est constituée par les biens meubles et immeubles, les recettes des budgets locaux, les autres fonds, terres et ressources naturelles appartenant aux collectivités territoriales des villages, localités, villes et arrondissements de villes, ainsi que les biens qui leur appartiennent en commun et sont gérés par les conseils de district et d'*oblast*.

Les collectivités territoriales des villages, localités et villes peuvent mettre en commun, sur la base d'accords, des biens communaux et des ressources budgétaires pour réaliser des projets communs, financer (gérer) conjointement des entreprises, organisations et établissements communaux et créer à cette fin les organes et services appropriés.

L'État participe à la constitution des recettes budgétaires des collectivités locales et soutient financièrement l'autonomie locale.

Les dépenses des organes d'autonomie locale découlant de décisions des organes de l'État sont compensées par l'État.

L'article 142 décrit de manière générale les revenus et biens des collectivités locales, ouvre la voie à une coopération intercommunale et prévoit une aide financière de l'État pour les budgets locaux et une compensation des dépenses supplémentaires occasionnées par l'État. On ignore cependant si les *okruhs* et *oblasts* sont inclus dans la notion d'« organes d'autonomie locale ».

50. La nouvelle version de l'article 142 dans le projet de loi portant amendement de la Constitution est la suivante (modifications en gras) :

Article 142

La base matérielle et financière de l'autonomie locale est constituée par :

1) les terres, les biens meubles et immeubles, les ressources naturelles et autres installations communales propriété de la *hromada* ;

2) les taxes et impôts locaux, une part des taxes nationales et les autres recettes des budgets locaux.

L'État assure la proportionnalité entre les ressources financières des organes d'autonomie locale et l'étendue de leurs compétences telles que définies par la Constitution et les lois de l'Ukraine.

Toute modification des compétences d'un organe d'autonomie locale doit s'accompagner des changements correspondants dans l'allocation de ressources financières.

Les dépenses des organes d'autonomie locale découlant des décisions prises par les autorités de l'État sont compensées par l'État.

Les *hromadas* peuvent mettre en commun, sur la base d'accords, les équipements et ressources budgétaires qui lui appartiennent pour mettre en œuvre des projets conjoints ou financer conjointement (gérer) des entreprises, organisations et établissements communaux, et créer à cette fin les organes ou services appropriés.

51. De nombreux éléments du projet d'amendement semblent globalement conformes à l'article 9 de la Charte. Certains aspects devraient néanmoins être clarifiés. Par exemple, l'article 9, paragraphe 2, de la Charte évoque « leurs propres ressources suffisantes », tandis que le terme « proportionnalité » pourrait être interprété de manière à ne couvrir que partiellement (« proportionnellement ») les besoins des organes d'autonomie locale. Cela étant, le projet d'amendement contient également des dispositions plus concrètes sur les sources des recettes des collectivités locales, puisqu'il mentionne les « taxes et impôts locaux ». Autrement dit, une partie au moins de leurs ressources proviendrait de redevances et d'impôts dont elles ont le pouvoir de définir le taux, conformément à l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la Charte²⁰.

52. Toutefois, d'autres aspects de l'article 9 de la Charte ne figurent pas dans le projet actuel. Ils concernent la nécessité de mettre en place un système de péréquation pour permettre la protection des communes financièrement plus faibles (article 9, paragraphe 5), la consultation des collectivités locales sur l'attribution des ressources redistribuées (paragraphe 6), la préférence pour les dotations non destinées au financement de projets spécifiques (paragraphe 7) et l'accès au marché national des capitaux pour financer les dépenses d'investissement (paragraphe 8).

53. Dans ses observations sur le projet de loi portant amendement de la Constitution, le Conseil de l'Europe a précisé qu'il n'était pas nécessaire que tous ces principes soient inscrits dans la Constitution. C'est pourquoi il recommandait d'ajouter les transferts financiers parmi les sources légitimes de financement des collectivités locales et, de plus, de mentionner l'existence d'un système de péréquation visant à compenser une partie des différences objectives entre les ressources budgétaires et les besoins des différentes collectivités locales en matière de dépenses²¹.

54. Dans sa version actuelle, l'article 143 dispose ce qui suit :

²⁰ Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, Commentaires préliminaires sur le projet de loi de l'Ukraine « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine », CEGG/LEX(2020)2, Strasbourg, 20 février 2020, paragraphe 63.

²¹ Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, Commentaires préliminaires sur le projet de loi de l'Ukraine « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine », CEGG/LEX(2020)2, Strasbourg, 20 février 2020, p. 19.

Article 143

Les collectivités territoriales des villages, des localités et des villes, directement ou par l'intermédiaire des organes d'autonomie locale qu'elles ont constitués, gèrent les biens relevant de la propriété communale ; approuvent les programmes de développement socio-économique et culturel et en contrôlent la mise en œuvre ; approuvent les budgets des unités administratives et territoriales concernées et en contrôlent la mise en œuvre ; fixent les taxes et redevances locales en conformité avec la loi ; assurent la tenue des référendums locaux et la mise en œuvre de leurs résultats ; créent, réorganisent et liquident les entreprises, organisations et établissements communales et en contrôlent l'activité ; et traitent les autres questions d'importance locale qui relèvent de leur compétence en application de la loi.

Les conseils d'*oblast* et de district approuvent les programmes de développement socio-économique et culturel des *oblasts* et districts respectifs et en contrôlent la mise en œuvre ; ils approuvent les budgets des districts et des *oblasts*, constitués par les ressources du budget de l'État qui seront réparties entre les collectivités territoriales ou utilisées pour la mise en œuvre de projets communs, ainsi que par des ressources prélevées sur les budgets locaux dans le cadre d'accords, pour la réalisation de programmes socio-économiques et culturels communs, et contrôlent la mise en œuvre de ces budgets ; ils traitent les autres questions qui relèvent de leur compétence en application de la loi.

La loi peut attribuer aux organes d'autonomie locale certaines compétences du pouvoir exécutif. L'État finance l'exercice de ces compétences, intégralement sur le budget de l'État ou par l'affectation de certains impôts nationaux au budget local selon la procédure prévue par la loi, et transfère les biens publics correspondants aux organes d'autonomie locale. Les organes d'autonomie locale sont soumis au contrôle des organes compétents du pouvoir exécutif sur les questions relatives aux compétences du pouvoir exécutif qui sont exercées par eux.

55. L'article 143 mentionne un certain nombre d'activités importantes des organes d'autonomie locale et donne un fondement constitutionnel au pouvoir du premier niveau d'autonomie locale de fixer les taxes et impôts locaux en conformité avec la loi. Il dispose également que l'État finance l'exercice des compétences du pouvoir exécutif qui sont attribuées par la loi aux organes d'autonomie locale. Dans ce cas, ces derniers sont soumis au contrôle des organes compétents du pouvoir exécutif. La Constitution emploie le terme « contrôle » plutôt que « supervision » et semble donc inclure le contrôle d'opportunité.

56. Dans sa nouvelle version, l'article 143 du projet de loi portant amendement de la Constitution dispose ce qui suit (modifications en gras) :

Article 143

Conformément à la loi, une *hromada*, directement ou par l'intermédiaire des organes d'autonomie locale de la *hromada* et de leurs responsables :

- 1) gère les biens qui sont la propriété de la *hromada* ;
- 2) adopte le budget de la *hromada* concernée et en contrôle la mise en œuvre ;
- 3) approuve les programmes de développement socio-économique et culturel et en contrôle la mise en œuvre ;
- 4) adopte les décisions relatives aux taxes et impôts locaux ;
- 5) assure la mise en œuvre des résultats des référendums locaux ;
- 6) créé, réorganise et liquide les entreprises, organisations et établissements communaux, et en contrôle le fonctionnement ;
- 7) traite d'autres questions d'importance locale qui relèvent de sa compétence en vertu de la loi ;

La compétence des conseils d'*oblast* et d'*okruh* est définie par la Constitution de l'Ukraine et par la loi.

57. Bien que cet amendement énumère à titre indicatif les attributions des *hromadas*, il ne présente pas les compétences de l'*okruh* ou de l'*oblast*. Les discussions concernant l'avenir du niveau régional et sous-régional n'ont semble-t-il pas encore abouti, bien qu'il soit urgent de mener à bien la réforme constitutionnelle afin de mettre en œuvre le volet principal de la réforme de décentralisation, relatif au transfert de nouvelles compétences et ressources à l'échelon local (*hromadas*). Cette situation n'est pas unique ; la Constitution polonaise, adoptée dans un contexte similaire, ne mentionne même pas les échelons supérieurs (voïvodies et *powiat*), mais donne au Parlement le droit de créer d'autres échelons administratifs infranationaux. Il semble par conséquent acceptable de régler la question des compétences des échelons supérieurs dans la loi ordinaire²².

58. Les deux derniers articles du chapitre XI de la Constitution (l'article 144 a déjà été analysé du point de vue du système de contrôle et de l'institution du préfet) assurent la protection juridictionnelle de l'autonomie locale (article 145 : « les droits des collectivités locales sont protégés par la procédure juridictionnelle ») et renvoient à la loi pour les autres questions (« [...] l'organisation de l'autonomie locale, la constitution, le fonctionnement et les responsabilités des organes d'autonomie locale [...] » (article 146)).

²² Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, Commentaires préliminaires sur le projet de loi de l'Ukraine « portant amendement de la Constitution de l'Ukraine », CEGG/LEX(2020)2, Strasbourg, 20 février 2020, p. 20, paragraphe 69.

59. Outre la Constitution, un nombre considérable de lois régissent différents aspects de la gouvernance locale et régionale, de même que plusieurs textes de loi sectoriels mentionnant les pouvoirs locaux et régionaux. Le cadre juridique semble donc relativement fragmenté : sa systématisation et codification faciliteraient assurément sa mise en œuvre effective tout en offrant au législateur la vision d'ensemble nécessaire. Parmi ces lois, les plus importantes sont celles :

- « sur l'autonomie locale » (n° 280/1997)
- « sur l'administration publique/étatique locale » (n° 586– IXV/1999)
- « sur le statut des conseillers locaux » (n° 40/2002)
- « sur le Code budgétaire de l'Ukraine » (n° 2456– VI/2010)
- « sur le Code des impôts de l'Ukraine » (n° 2755– VI/2010)
- « sur la fusion volontaire des collectivités territoriales » (n° 157-VIII/2014)
- « sur la coopération des collectivités locales » (n° 1508– VII/2014)

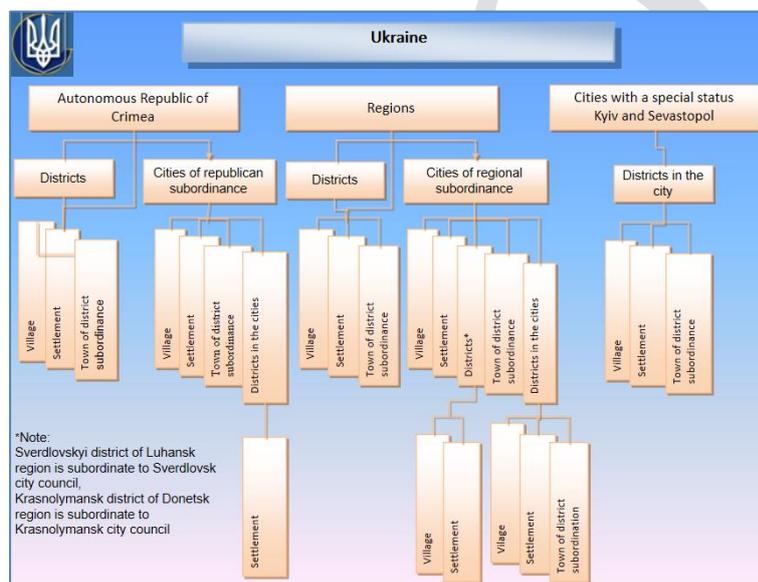
D'autres lois importantes sont celles : « sur les services au sein des organes d'autonomie locale », « sur les organes d'auto-organisation des citoyens », « sur les associations de collectivités locales », « sur le Code foncier de l'Ukraine » et « sur le plan général d'aménagement du territoire »²³.

La loi sur l'autonomie locale est le texte fondamental de la législation ukrainienne sur ce sujet. Le ministère du Développement des collectivités et des territoires a indiqué aux rapporteuses qu'il avait préparé les versions révisées de cette loi ainsi que de la loi sur l'administration étatique locale. L'adoption de ces textes est prévue en novembre 2020, conformément au calendrier du plan de réforme. Les projets de lois ont suscité des évaluations diverses de la part des experts et le Congrès suit attentivement la question.

Les collectivités locales

Structure

60. En tant qu'État unitaire, l'Ukraine est dotée d'un système d'administration publique réparti entre le gouvernement central et trois échelons administratifs infranationaux.



Source : extrait de la présentation PowerPoint d'Anatoliy Tkatchouk sur la décentralisation en Ukraine, 2014-15²⁴, Civil-Society-Institute (Ukraine)²⁵

61. L'échelon administratif infranational le plus élevé (troisième échelon) est le niveau régional (*oblast*). Il se compose de 24 régions (*oblasts*), de la République autonome de Crimée et des deux villes de Kiev et Sébastopol (qui ont un statut juridique spécial). Jusque juillet 2020, le deuxième niveau était constitué de 490 districts (*raions*) et 185 villes d'importance régionale (de subordination régionale) ou républicaine (République autonome de Crimée). Enfin, le premier niveau, qui est également le plus hétérogène, se compose de villes et d'arrondissements de villes, de localités et de villages. Avant le début des réformes portant sur la

23 <http://2.auc.org.ua/en/page/legislative-framework>

24 <https://slideplayer.com/slide/9335116/>

25 <https://www.csi.org.ua/>

décentralisation et l'autonomie locale en 2014, il y avait environ 458 villes, 118 arrondissements de villes, 886 localités et 28 540 villages²⁶.

62. Depuis juillet 2020, l'échelon de base de l'autonomie locale est composé de 1 470 collectivités territoriales, qui ont été établies au moyen de fusions lors de la réforme administrative-territoriale.

63. Le 17 juillet 2020, la Verkhovna Rada de l'Ukraine a réduit le nombre des *raions* du pays, de 490 précédemment à 136 désormais. Leur territoire couvrira aussi ceux des 187 villes de subordination/importance régionale.

64. Les prochaines élections locales de l'Ukraine, prévues le 25 octobre 2020, se tiendront sur la base de cette nouvelle structure administrative-territoriale.

65. Du fait de l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et de l'intervention militaire de celle-ci dans l'est de l'Ukraine, certaines parties du territoire sont aujourd'hui occupées et ne sont pas sous le contrôle du gouvernement ukrainien. Il s'agit notamment de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol. De plus, le 17 mars 2015, la Verkhovna Rada a reconnu certains *raions* des *oblasts* de Donetsk et Louhansk comme des territoires occupés, comme l'indique aussi la loi de l'Ukraine « sur les spécificités de la politique de l'État visant à garantir la souveraineté de l'Ukraine sur les territoires temporairement occupés des régions de Donetsk et Louhansk », adoptée le 18 janvier 2018. Le statut juridique de ces territoires est régi par les lois de l'Ukraine « sur la garantie des droits et libertés des citoyens et le statut juridique des territoires temporairement occupés de l'Ukraine », « sur les aspects spécifiques de la politique de l'État visant à garantir la souveraineté de l'Ukraine sur les territoires temporairement occupés des *oblasts* de Donetsk et Louhansk » et « sur les spécificités de la politique de l'État visant à garantir la souveraineté de l'Ukraine sur les territoires temporairement occupés des régions de Donetsk et Louhansk ».

66. En Ukraine, l'autonomie locale au niveau infranational est constituée par :

- les conseils de région/*oblast* et de district/*raion* (*raion*) ;
- les conseils de ville, de localité et de village et leurs organes exécutifs.

Les délégués des conseils de localité, de village, de ville, de grande ville, de district et de région sont élus par les résidents locaux lors d'élections générales au scrutin égalitaire, direct et secret. Les présidents des conseils de région et de district sont élus par les membres des conseils respectifs et sont à la tête du personnel administratif de leurs conseils. Les villes de subordination régionale ont leurs propres organes exécutifs.

67. Les régions (*oblasts*) et districts (*raions*) ont une structure administrative similaire où les pouvoirs de délibération sont exercés par un conseil élu. Cependant, ils n'ont pas leurs propres organes exécutifs. La loi n° 586– XIV du 9 avril 1999 « sur les services de l'État au niveau local » dispose que les services de l'État au niveau des régions et districts (*oblasni, rayonni derhavnii administracii*) représentent le pouvoir exécutif central, mais qu'ils relèvent des conseils respectifs d'*oblast* ou de *raion* et sont soumis à leur contrôle dans l'exercice des compétences que ces derniers leur délèguent.

68. Les chefs des services de l'État au niveau des régions et des districts sont nommés et révoqués par le Président de l'Ukraine sur proposition du Conseil des ministres de l'Ukraine ; leur mandat reste valide pendant toute la durée du mandat du Président. Dans l'exercice de leurs compétences, ils sont responsables devant le Président de l'Ukraine et le Conseil des ministres de l'Ukraine. Ils relèvent des organes de l'exécutif de niveau supérieur et sont soumis à leur contrôle.

69. L'existence de deux systèmes différents d'administration infranationale et d'exercice du pouvoir exécutif jusqu'au niveau du *raion*, avec d'une part les collectivités territoriales et de l'autre les services de l'État, est une source de conflit car leurs compétences respectives ne sont pas clairement délimitées.

70. Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement des collectivités et des territoires de l'Ukraine a informé les rapporteuses que les projets de lois révisés de l'Ukraine « sur l'autonomie locale en Ukraine » et « sur l'administration locale de l'État » préparés par le ministère délimiteraient clairement les compétences des organes d'autonomie aux niveaux local, infrarégional et régional et les compétences des autorités exécutives. Ces projets de lois définiront aussi les principes généraux de la délimitation des pouvoirs

²⁶ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe/ Francesco Merloni (sous la dir. de), Tendances de la régionalisation dans les pays européens, 2007-2015, CdE, Strasbourg 2016, p. 229.

de l'État et des collectivités locales, les conditions et principes de la délégation de compétences de l'État aux collectivités locales et les garanties de stabilité publique lors de cette délégation de compétences.

Réforme des collectivités locales

71. En avril 2014, le gouvernement national post-Euromaidan a adopté les principes de la réforme de l'autonomie locale et de l'organisation territoriale de l'administration en Ukraine. Les fusions ont été un élément important de la réforme de décentralisation qui a débuté par l'adoption des principes de la réforme de l'autonomie locale et de l'organisation territoriale du pouvoir²⁷ et s'est poursuivie avec la loi sur la coopération des collectivités territoriales²⁸, la loi sur la fusion volontaire des collectivités territoriales²⁹ et des amendements au Code budgétaire et au Code des impôts en vue d'une décentralisation financière, qui ont considérablement accru le financement des collectivités locales.

72. En 2015, l'OCDE a indiqué que la coopération intercommunale en était toujours à ses débuts mais qu'elle était en forte progression car soutenue par la loi n° 1508– VII de 2014 sur la coopération des collectivités territoriales. Cette loi peut contribuer à améliorer l'efficacité de l'offre de services publics lorsque les communes sont trop petites ou lorsque leurs fonctions sont redondantes ou se recouvrent partiellement³⁰. Elle met en place un mécanisme qui permet de gérer les problèmes communs à toutes les collectivités : traitement et recyclage des déchets, création d'infrastructures communes, etc. Aujourd'hui, plus de 325 accords de coopération sont déjà mis en œuvre et 925 communes ont bénéficié de ce mécanisme³¹.

73. Le gouvernement a également lancé une réforme de fusion des collectivités locales et de renforcement du processus de décentralisation en donnant des pouvoirs et des ressources supplémentaires aux organes d'autonomie locale. Des dispositions importantes ont été prises pour opérer des fusions de communes et accroître la décentralisation budgétaire, administrative et politique ; elles ont été complétées par la Stratégie nationale de développement régional 2015-2020. La création volontaire de « collectivités territoriales fusionnées » autonomes (*hromadas* en ukrainien) a été favorisée par la planification du développement au niveau local et régional et par un vaste soutien technique et financier de donateurs occidentaux.

74. Une fois reconnues par le gouvernement central, les collectivités territoriales fusionnées bénéficient de droits considérables en matière de collecte d'impôts et d'administration publique. Une importante décentralisation budgétaire³² avait déjà été engagée fin 2014 lorsque le Parlement a modifié le Code budgétaire et le Code des impôts. Le gouvernement central apporte également un financement aux collectivités territoriales fusionnées pour la création de nouvelles institutions et la mise en œuvre de projets de développement local. Les collectivités territoriales fusionnées reçoivent des dotations du gouvernement central, et notamment – jusqu'en 2020 – des fonds pour la mise en place de leur nouvelle infrastructure institutionnelle et sociale.

75. La réforme s'accompagne d'une « décentralisation sectorielle », principalement dans le domaine de la santé publique et de l'éducation. Des dotations spéciales de « péréquation » permettent de corriger les disparités de développement local entre les collectivités. Des subventions globales pour la santé (jusqu'en juin 2018) et l'éducation ont également renforcé les capacités financières des collectivités territoriales fusionnées, leur permettant d'assumer davantage de responsabilités en matière de services publics. Les collectivités territoriales fusionnées sont par exemple chargées de gérer l'enseignement primaire et secondaire sur leurs territoires. Cette situation est à comparer à celle des collectivités non fusionnées, où l'autonomie reste limitée et où l'administration locale reste sous l'autorité des exécutifs régionaux et infrarégionaux supérieurs nommés par le niveau central, c'est-à-dire les chefs des services de l'État au niveau de l'*oblast* et du *raion*.

76. Les collectivités territoriales fusionnées se sont vu attribuer les compétences et les ressources auxquelles ont accès les villes de subordination régionale ; 60 % des recettes de l'impôt sur le revenu sont notamment allouées à leurs budgets locaux pour l'exercice de leurs compétences. D'autres recettes fiscales restent intégralement affectées au budget local : ce sont notamment la taxe unique, l'impôt sur les sociétés qui appartiennent à la collectivité et sur les établissements financiers, ainsi que l'impôt foncier (immobilier, propriétés non bâties, transports). Les collectivités fusionnées entretiennent des relations interbudgétaires

27 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

28 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

29 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19?lang=en>

30 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301436-7-en/index.html?itemId=/content/component/9789264301436-7-en&mimeType=text/html>

31 <https://decentralization.gov.ua/en/about>

32 "Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014 Initial Achievements and Future Challenges", Valentyna Romanova et Andreas Umland, septembre 2019, rapport de recherche, forum Ukraine à l'adresse <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf>

directes avec le budget national (avant la réforme, de telles relations directes n'existaient que pour les budgets des *oblasts* et des *raions* et les budgets des villes de subordination régionale) ; elles reçoivent des transferts (dotations, subventions pour l'éducation, la santé, le développement des infrastructures collectives, etc.) correspondant à l'exercice des compétences qui leur sont déléguées par l'État. Les recettes propres des budgets locaux sont passées de 68,6 milliards UAH (2 milliards d'euros) en 2014 à 267 milliards UAH (7,85 milliards d'euros) en 2018.

77. En plus d'accroître leurs capacités financières, la réforme de décentralisation a apporté aux collectivités territoriales fusionnées d'autres outils pour stimuler le développement économique, comme les emprunts sur les marchés étrangers, la sélection indépendante des établissements pour que les ressources budgétaires locales restent affectées au développement et leurs revenus propres provenant d'institutions financées par des fonds publics. D'après le gouvernement, le renforcement de l'attractivité des territoires pour les investisseurs suscite l'intérêt des collectivités locales car les impôts payés dans ce cadre serviront à améliorer la qualité de vie de la population locale³³.

78. Le 16 avril 2020, la Verkhovna Rada a adopté la loi n° 562-IX de l'Ukraine, qui donne compétence au Cabinet des ministres de l'Ukraine pour approuver les territoires des collectivités territoriales sur la base de ce qu'on appelle les « plans prospectifs pour la création des collectivités territoriales fusionnées (*hromadas*) et de leurs centres administratifs ». Le 12 juin 2020, le Cabinet des ministres a entériné la directive portant approbation des territoires de 1 470 collectivités territoriales et de leurs centres administratifs, y compris dans les territoires occupés de Donetsk et Louhansk, mais à l'exclusion de la République autonome de Crimée. Avant la réforme, l'Ukraine comptait 11 250 collectivités territoriales.

79. Le processus de fusion a ainsi été mené à terme avec la création de 1 470 collectivités territoriales, qui serviront de base pour l'élection des organes d'autonomie locale de premier niveau, tels que les conseils de village, de localité et de ville et leurs maires respectifs, lors des élections locales prévues le 25 octobre 2020.

Compétences³⁴

80. Les tâches et responsabilités des autorités infranationales autonomes sont décrites à grands traits dans l'article 143 de la Constitution de l'Ukraine et détaillées dans un ensemble de textes, parmi lesquels la loi n° 280/97-V du 21 mai 1997 sur « l'autonomie locale en Ukraine » (chapitre 3, articles 27-41) et la loi sur « la capitale de l'Ukraine – ville héros de Kiev », le Code budgétaire et le Code des impôts, ainsi que la législation sectorielle (par exemple le Code foncier, le Code forestier et le Code de l'eau)³⁵.

81. Sur le plan pratique, les autorités infranationales autonomes fournissent la majorité de leurs services dans les secteurs de l'éducation, de la santé publique, du logement et des services collectifs. Elles s'occupent de la gestion des écoles et des hôpitaux, de la protection sociale y compris des prestations sociales, de la construction et de l'entretien des routes et des logements au niveau local, des services collectifs (eau et assainissement, collecte des déchets, chauffage, etc.) et des transports locaux, ainsi que de la mise en place d'installations et d'activités culturelles et de loisirs³⁶. Le cadre juridique prévoit que les autorités municipales peuvent décider de leurs politiques en toute indépendance. Dans la pratique, cependant, le cadre juridique est souvent très étroit, et la nature du financement de l'État permet à celui-ci d'exercer une influence considérable sur l'exécution de ses tâches.

82. La Constitution de l'Ukraine (article 143) et la loi sur l'autonomie locale (article 26-41 pour les conseils locaux) prévoient que les collectivités locales, entre autres responsabilités :

- approuvent les programmes de développement socio-économique et culturel et en contrôlent la mise en œuvre ;
- approuvent les budgets des unités administratives respectives et en contrôlent la mise en œuvre ;
- gèrent les biens qui sont la propriété de la commune ;
- fixent les impôts et taxes locaux en conformité avec la loi ; fixent le taux de l'impôt foncier et des redevances relatives aux ressources naturelles ;
- gèrent les services de logement et services communaux, les services commerciaux, les transports et les communications ;

33 https://decentralization.gov.ua/en/mainmonitoring#main_info

34 Source : Local Finance Benchmarking in Ukraine (chapter II, Functions of local self-government), Conseil de l'Europe, 2015

35 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301436-7-en/index.html?itemId=/content/component/9789264301436-7-en&mimeType=text/html>

36 Ibid.

- assurent la collecte et la valorisation des déchets ;
- organisent les marchés ;
- conçoivent et approuvent les programmes locaux d'urbanisme et les plans généraux d'aménagement ;
- supervisent le secteur du bâtiment et de la construction ;
- gèrent l'éducation, la santé, la culture et les sports ; assurent les transports scolaires ;
- assurent des services de protection sociale ;
- créent, réorganisent et liquident les entreprises, organisations et établissements communaux et contrôlent leurs activités ;
- s'occupent des autres questions d'importance locale relevant de leur compétence.

83. Les conseils de district et de région approuvent les programmes de développement socio-économique et culturel et en contrôlent la mise en œuvre ; ils approuvent les budgets de district et de région (mais ne les établissent pas). D'après l'article 119, paragraphe 3, de la Constitution et la loi de l'Ukraine sur les services de l'État au niveau local, leurs principales compétences incluent :

- la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux de développement socio-économique et culturel et des programmes de protection de l'environnement,
- la préparation et la mise en œuvre des budgets locaux, l'élaboration des programmes de développement socio-économique et l'affectation des dépenses nécessaires ;
- la gestion des biens immobiliers et l'offre de logement social ;
- la protection sociale et l'emploi ;
- les mesures de secours en cas de catastrophes naturelles et autres ;
- la privatisation et la promotion de l'entrepreneuriat ;
- la protection des droits des consommateurs ;
- la conservation des monuments ;
- la réglementation des sciences, de l'éducation, de la culture, de la santé, de l'éducation physique et sportive, ainsi que des questions relatives aux familles, aux femmes, aux jeunes et aux mineurs ;
- la gestion de l'occupation des sols, des ressources naturelles et de la protection de l'environnement ;
- l'organisation du cadastre et le règlement des litiges fonciers.

84. Les services de l'État au niveau local sont également responsables de l'exécution, sur leur territoire, de la Constitution et des lois de l'Ukraine, des actes du Président de l'Ukraine, du Conseil des ministres de l'Ukraine et d'autres organes du pouvoir exécutif ; des relations avec les collectivités locales concernant l'ordre public ; de l'exercice des autres compétences conférées par l'État et déléguées par les conseils respectifs³⁷.

La Constitution de l'Ukraine autorise les autorités exécutives centrales à déléguer des fonctions aux conseils locaux. Les tâches déléguées couvrent les domaines de la gestion administrative, financière et des ressources humaines (en 2015, un total de 74 postes selon la loi)³⁸, et notamment :

- le contrôle du respect des obligations des entreprises et organisations en matière de contribution aux budgets locaux, indépendamment de leur régime de propriété ;
- le contrôle du respect des prix et tarifs ;
- la promotion de l'activité d'investissement sur le territoire ;
- la promotion du recrutement de citoyens pour le service militaire ;
- l'organisation et le contrôle du commerce frontalier et côtier ;
- l'exécution de la réglementation foncière et environnementale.

Finances

85. En 2015, l'OCDE posait le diagnostic suivant sur la situation financière des autorités infranationales en Ukraine³⁹ : sur le papier, les indicateurs budgétaires de base signalent un pays relativement décentralisé. Les autorités infranationales ukrainiennes représentaient un tiers des dépenses publiques en 2015, un chiffre qui rejoint la moyenne de l'UE-28 et se situe 7 points seulement en dessous de la moyenne de l'OCDE à 40 %. La situation en Ukraine est comparable à celle des Pays-Bas, de l'Italie, de la Pologne et de l'Islande, où les dépenses infranationales représentent entre 11 et 16 % du produit intérieur brut (PIB) et entre 27 et 33 % des dépenses publiques. En réalité, comme le notait alors l'OCDE, une analyse plus approfondie montre que l'Ukraine reste un pays centralisé. Les indicateurs budgétaires sont quelque peu trompeurs et devraient être interprétés avec prudence. Les comptes des *oblasts* et des *raions* ne sont pas pleinement « décentralisés » et dans la plupart des cas les comptes des collectivités locales ne sont pas clairement identifiables. L'OCDE

37 « *Local Finance Benchmarking: a Shared Tool for Improved Financial Management* », Conseil de l'Europe – 2015.

38 Ibid.

39 OECD *Multi-level Governance Studies, Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, <https://www.oecd.org/countries/ukraine/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine-9789264301436-en.htm>

soulignait que la création des collectivités territoriales fusionnées, dans le cadre de la réforme administrative et territoriale en cours, modifiait fondamentalement la situation. Les collectivités territoriales fusionnées ont maintenant des budgets indépendants, alimentés par l'impôt, par des dotations et par des recettes non fiscales, et entretiennent des relations budgétaires directes avec le gouvernement central par l'intermédiaire des administrations des *oblasts*, bien qu'elles puissent continuer à recevoir des subventions du *raion*.

86. Les taxes et impôts locaux sont établis par décision des conseils de village, de localité et de ville conformément à la liste et dans la limite des taux prescrits par le Code des impôts de l'Ukraine, et leur paiement est obligatoire sur le territoire des communes. Globalement, le système des taxes et impôts locaux se compose de quatre grandes taxes : la taxe unique (ou unifiée), l'impôt foncier, les droits de stationnement et la taxe de séjour. Il est interdit d'établir des taxes et impôts locaux autres que ceux prévus par le Code des impôts. Hormis la fixation des taxes et impôts locaux, les collectivités locales n'ont pas d'influence sur le système fiscal⁴⁰.

87. En 2015, d'après l'OCDE, les recettes fiscales des autorités infranationales ukrainiennes étaient faibles et ne provenaient pas de l'exercice de leur pouvoir d'imposition. En 2015, ces recettes représentaient 4,5 % du PIB, un chiffre inférieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE-28 qui étaient respectivement de 7,0 % et 6,2 %. Elles représentaient également 18 % du total des recettes fiscales en 2015 (contre 38 % en 2001), bien en dessous des moyennes de l'OCDE (31 %) et de l'UE-28 (23 %). Environ 67 % des recettes fiscales des autorités infranationales provenaient de l'impôt sur le revenu. D'après l'OCDE, ce dernier représentait également près de 11 % des recettes fiscales du gouvernement central en 2015.

88. Les réformes introduites en 2014 et entrées en vigueur en 2015 ont eu une influence sur la fiscalité propre et la fiscalité partagée, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier des entreprises, la taxe sur les ventes au détail de marchandises soumises à l'accise, les taxes environnementales et les redevances pour l'utilisation des ressources naturelles. Les accords de fiscalité partagée entre le gouvernement central et les autorités infranationales, ainsi qu'entre les administrations infranationales, ont été modifiés.

89. La part de la fiscalité partagée dans le total des recettes fiscales des autorités infranationales a diminué. Par ailleurs, certains impôts mineurs ont été supprimés en janvier 2015 et de nouveaux impôts locaux ont été introduits dans le Code des impôts. Le pouvoir d'imposition des collectivités locales en matière d'impôts et de taxes locaux a également été élargi, car elles bénéficient désormais d'une plus grande liberté sur le plan de la fixation des taux et des exonérations. En 2015, l'Ukraine a réformé l'impôt foncier (article 265 du Code des impôts de l'Ukraine). Depuis janvier 2015, l'impôt sur les bénéfices des sociétés est partagé : les *oblasts*, les collectivités territoriales fusionnées et la ville de Kiev reçoivent 10 % des recettes de cet impôt. Selon l'évaluation faite par l'OCDE, le nouveau régime d'impôts et de taxes locaux accroît le pouvoir d'imposition des collectivités locales, tandis que les recettes non fiscales sont relativement limitées, mais en hausse.

90. Aux termes de l'article 2 du Code budgétaire de l'Ukraine, les transferts interbudgétaires désignent les fonds donnés et transférés de manière permanente d'un budget à un autre. Le chapitre 16 du Code budgétaire de l'Ukraine régit les relations concernant la constitution et la répartition des transferts interbudgétaires. En Ukraine, les transferts du budget de l'État vers les budgets locaux peuvent prendre deux formes : les subventions de base et les dotations additionnelles.

91. D'après une étude du Conseil de l'Europe⁴¹, les transferts interbudgétaires représentent une part importante des finances locales. Cette analyse corrobore les conclusions de l'OCDE, qui notait en 2015 que le système de financement était dominé par les transferts provenant du gouvernement central⁴². Ces derniers représentaient 60 % des ressources infranationales, une proportion sensiblement plus élevée que les moyennes de l'OCDE (38 %) et de l'UE-28 (45 %). C'est dans les zones rurales que les collectivités locales dépendent le plus des transferts du gouvernement central puisqu'ils représentent plus de 75 % de leurs recettes. Dans les villes, au contraire, les taxes représentaient 45 % des recettes en 2015. À Kiev, les recettes fiscales représentaient près de 50 % des recettes totales de la ville en 2015.

92. Le système de subventions interadministrations a été profondément réformé en 2014-2015⁴³. Le Code budgétaire de l'Ukraine a été modifié le 28 décembre 2014 à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de l'Ukraine n° 157-VIII du 5 février 2015 « sur la fusion volontaire des collectivités territoriales » et de la loi de l'Ukraine

40 « *Local Finance Benchmarking: a Shared Tool for Improved Financial Management* », Conseil de l'Europe – 2015.

41 Ibid.

42 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301436-7-en/index.html?itemId=/content/component/9789264301436-7-en&mimeType=text/html>

43 Ibid.

n° 176-VIII du 10 février 2015 « sur les amendements au Code budgétaire de l'Ukraine et d'autres actes législatifs de l'Ukraine ». Avant 2015, le système comportait une dotation de péréquation et une subvention sociale, qui représentaient au total 90 % des transferts. Ce système présentait plusieurs inconvénients majeurs.

93. D'après le FMI⁴⁴, la réforme a entraîné une amélioration globale de l'état des finances des autorités infranationales. Par rapport à 2014, leurs recettes propres ont augmenté tandis que les dépenses courantes ont baissé. Cela a laissé plus de place aux dépenses d'investissement, qui ont quasiment doublé en pourcentage du PIB entre 2014 et 2016. Dans l'ensemble, la somme des excédents enregistrés par les autorités infranationales en 2015 et 2016 était de 1,0 et 0,7 % du PIB, respectivement. Malgré ces réformes importantes et ces résultats budgétaires positifs, le système de financement des autorités infranationales en Ukraine fait encore face à d'importantes difficultés.

94. La réforme de 2014 a maintenu les deux grandes catégories de dotations, mais leur composition a changé : il y a une dotation de péréquation et plusieurs transferts du gouvernement central alloués sur la base d'une formule, destinés à financer des dépenses sectorielles, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé. Des dotations et subventions d'investissement ont également été mises en place ou réformées pour soutenir des projets d'investissement visant à stimuler le développement régional et local et à améliorer les infrastructures. Le nouveau système est destiné à assurer un financement plus permanent et plus stable des principales compétences et à améliorer la prévisibilité et la transparence de l'allocation des transferts en clarifiant les règles. L'un des objectifs majeurs est de rationaliser davantage l'utilisation des ressources⁴⁵.

95. Plus précisément, les amendements apportés au Code budgétaire en 2014 ont mis en place un mécanisme de péréquation pour les recettes des administrations infranationales plutôt que pour leurs dépenses, en le faisant reposer sur deux taxes : l'impôt sur le revenu (pour les *oblasts*, les *raions*, les villes régionales et les communes) et l'impôt sur les bénéfices des sociétés (uniquement pour les budgets régionaux). Ce mécanisme simplifie la formule de calcul et tient désormais compte des performances en termes de recettes pour le calcul des dotations de péréquation⁴⁶.

96. Les principaux éléments du système de péréquation sont les dotations de base et les dotations inverses. La dotation de base est un transfert du budget national vers les budgets locaux. La dotation inverse correspond aux fonds transférés des budgets locaux vers le budget national pour assurer une péréquation horizontale. Le mécanisme de péréquation repose sur l'indice de capacité fiscale qui est le rapport entre la capacité fiscale par personne d'un budget local et la capacité fiscale moyenne par personne des budgets de même niveau. Cet indice permet de déterminer quelle collectivité locale recevra la dotation de base, laquelle paiera la dotation inverse et laquelle ne sera pas concernée par le mécanisme. L'indice de capacité fiscale est également utilisé pour le calcul des dotations de base et dotations inverses.

97. L'OCDE a noté qu'il semble y avoir depuis 2015 une tendance à une décentralisation croissante des dépenses avec la décentralisation progressive de nouvelles responsabilités et charges, bien que cela reste à confirmer. Des études⁴⁷ ont souligné que les modifications apportées au Code budgétaire et au Code des impôts avaient accru la décentralisation budgétaire. La part des budgets locaux dans le budget national est passée de 42 % en 2014 à près de 50 % en 2018, soit un niveau similaire à celui de certains États décentralisés membres de l'UE.

98. En 2014, les recettes totales générées pour les budgets locaux s'élevaient à 68,6 milliards UAH (environ 4,2 milliards USD) ; en 2018, elles sont passées à plus de 200 milliards UAH (environ 7,2 milliards USD), une augmentation impressionnante même en intégrant la dévaluation de l'hryvnia et l'inflation concomitante. La part des recettes et taxes collectées localement dans les recettes des budgets municipaux est passée de 0,7 % en 2014 à 26,1 % en 2018.

99. Les nouvelles communes fusionnées s'appuient de plus en plus sur les recettes locales, et dépendent moins des ressources financières provenant des autorités centrales. L'augmentation des recettes municipales s'est accompagnée d'une augmentation de la part des dépenses des communes fusionnées dans les dépenses publiques nationales. Cependant, le gouvernement central continue d'apporter un soutien financier direct aux

44 *Ukraine : Technical Assistance Report-Fiscal Decentralization and Legal Framework for Fiscal Risk Management and Medium-term Budgeting*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/11/22/Ukraine-Technical-Assistance-Report-Fiscal-Decentralization-and-Legal-Framework-for-Fiscal-48833>

45 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301436-7-en/index.html?itemId=/content/component/9789264301436-7-en&mimeType=text/html>

46 Ibid.

47 « *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014 Initial Achievements and Future Challenges* », Étude réalisée par Valentyna Romanova et Andreas Umland, septembre 2019, forum Ukraine à l'adresse <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf>

communes nouvellement fusionnées, en investissant dans des projets de développement local et régional pour lesquels les communes fusionnées peuvent demander des fonds⁴⁸.

100. En décembre 2018, l'Institut national d'études stratégiques, un groupe de réflexion gouvernemental de Kiev, a indiqué⁴⁹ qu'en Ukraine près de 15 % du PIB était redistribué par l'intermédiaire des budgets locaux. Les recettes propres des budgets locaux représentaient au total 7,1 % du PIB en 2018 (contre 5,1 % en 2014) et s'élevaient à 189,4 milliards UAH (contre 68,6 milliards UAH en 2015). La part des budgets locaux (y compris les transferts des autorités centrales) au sein du budget global de l'Ukraine est passée de 45,6 % en 2015 à 51,5 % en 2018.

101. Afin d'améliorer les capacités financières, la loi ukrainienne autorise l'emprunt local. Ce dernier figure parmi les recettes dans les budgets locaux et sa mise en place s'inscrit dans le processus local de gestion de la dette. Afin d'assurer le respect des seuils limites de la dette locale et des garanties locales, le ministère des Finances de l'Ukraine tient un registre des emprunts et garanties locaux. Le montant et les conditions de la mise en place de l'emprunt local et des garanties locales sont décidés en accord avec le ministère des Finances de l'Ukraine.

102. D'après l'OCDE, l'emprunt des collectivités locales est sous-développé en Ukraine. En 2016, il représentait 0,5 % du PIB et 0,6 % de la dette publique. Par ailleurs, la dette infranationale a régulièrement diminué depuis 2007, tant par rapport à la dette publique qu'en part du PIB. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le niveau de la dette infranationale en Ukraine est très bas et proche de celui du Chili (où il n'y a pas de dette locale officielle), de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande et de la Slovénie. La réforme de 2014-2015 a assoupli le cadre réglementaire applicable à l'emprunt infranational, bien qu'il reste encore strict. Elle a mis en place une procédure simplifiée pour l'emprunt des collectivités locales, ainsi que des garanties reposant sur le principe du « consentement tacite ».

103. Le Code budgétaire constitue un cadre juridique pour le système budgétaire des collectivités locales. Les budgets locaux se composent d'un fonds général et d'un fonds spécial. Le premier est constitué par l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier, l'impôt unique (depuis janvier 2015), l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de quelques recettes non fiscales et des transferts de fonctionnement du gouvernement. Il est dédié aux dépenses de fonctionnement (salaires, entretien, intérêts, etc.). Le fonds spécial est constitué de recettes non fiscales (recettes générées par des entités budgétaires, cession d'actifs) et de dotations d'investissement. Les ressources sont affectées principalement aux dépenses d'investissement et au remboursement des dettes. Le fonds spécial englobe le budget de développement (dépenses d'investissement et grandes réparations), le fonds pour programmes spéciaux (dépenses d'investissement, remboursement d'emprunts, création et réhabilitation de zones vertes, aménagements urbains, etc.) et le fonds environnemental (programmes environnementaux). La loi autorise les transferts du fonds général vers le fonds spécial, mais pas l'inverse.

*Contrôle*⁵⁰

104. L'article 20 de la loi sur l'autonomie locale en Ukraine dispose ce qui suit :

le contrôle par le gouvernement central des activités des organes et agents des collectivités locales ne peut être exercé que sur la base et dans les limites des pouvoirs et procédures prévus dans la Constitution et les lois de l'Ukraine, et ne peut pas s'étendre à une ingérence des organes ou agents des autorités centrales dans l'exercice, par les organes des collectivités locales, des compétences exclusives qui leur sont déléguées.

105. Lors des précédentes visites de suivi effectuées en 2013, les rapporteurs du Congrès ont considéré que, dans son contenu, la loi était conforme aux principes posés par l'article 8 de la Charte en ce qui concerne le contrôle administratif des collectivités locales. Pour ce qui est de la pratique, cependant, ils ont eu connaissance allégations selon lesquelles des pressions indirectes auraient été exercées sur des élus locaux par les chefs des administrations locales de l'État, ayant entraîné la révocation de maires. Cette situation posait problème au regard de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte (principe de proportionnalité).

48 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264301436-7-en/index.html?itemId=/content/component/9789264301436-7-en&mimeType=text/html>

50 Rapport du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Ukraine, adopté le 31 octobre 2013.

106. Cela étant, depuis que les amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire ont supprimé le rôle de la *Prokuratura* dans la mise en œuvre du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, la loi ukrainienne ne prévoit plus aucun mécanisme de contrôle en Ukraine, ce qui, comme l'ont noté les experts du Conseil de l'Europe, est à la fois inhabituel en Europe et risqué du point de vue de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

107. En 2018, un projet de loi sur le contrôle a été préparé en consultation avec le Conseil de l'Europe⁵¹ mais il a été retiré ensuite par le gouvernement. Les discussions sur l'utilité et les principes d'une telle loi n'ont pas beaucoup avancé ces deux dernières années.

108. Les projets d'amendements constitutionnels – passés et actuels – relatifs à la décentralisation instaurent un nouveau mécanisme de contrôle dans le cadre de la future institution du préfet (voir la partie précédente sur le cadre constitutionnel et sa réforme). Un débat a cours en Ukraine sur la création de l'institution du préfet (qui remplacera le chef des administrations locales de l'État et dont les pouvoirs seront limités au contrôle de légalité, à l'image du modèle français des préfets). La question de la préparation d'un nouveau projet de loi sur le contrôle n'a pas encore été tranchée.

109. Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement des collectivités et des territoires de l'Ukraine a informé les rapporteuses que, compte tenu de la nouvelle structure territoriale qui servira de base aux élections locales d'octobre 2020, les nouvelles versions des lois de l'Ukraine « sur l'autonomie locale en Ukraine » et « sur l'administration locale de l'État » préparées par le ministère prévoient aussi de réglementer le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, tout en mettant ces normes en conformité avec la Constitution actuelle. Les questions relatives au contrôle peuvent être mises en œuvre au titre de la « garantie de la légalité sur le territoire », définie par la Constitution comme une compétence de l'administration locale de l'État.

2.2 Statut de la capitale

110. La ville de Kiev jouit de longue date d'un statut d'autonomie : en 1494, elle s'est vu octroyer le droit de Magdebourg par le grand-duc de Lituanie Alexandre. Elle a alors été placée sous l'autorité de l'institution du magistrat et non de l'administration d'État. Aujourd'hui, la Constitution prévoit un statut spécial pour la capitale : aux termes de son article 92, paragraphe 16, « le statut de la capitale de l'Ukraine ; le statut spécial d'autres villes » sont exclusivement établis par la loi. De même, son article 133, paragraphe 3, dispose que « les villes de Kiev et de Sébastopol ont un statut spécial, établi par les lois de l'Ukraine ». Le paragraphe 2 du même article inclut Kiev et Sébastopol, ainsi que tous les *oblasts* ukrainiens, parmi les composantes de l'Ukraine. L'article 118, paragraphe 2, prévoit que « les spécificités de l'exercice du pouvoir exécutif dans les villes de Kiev et Sébastopol sont définies par des lois spéciales de l'Ukraine ». Cette disposition est reprise à l'article 140, paragraphe 2, de la Constitution : « les spécificités de l'exercice de l'autonomie locale dans les villes de Kiev et Sébastopol sont définies par des lois spéciales de l'Ukraine ». L'article 118, paragraphe 1, prévoit en outre que : « Dans les *oblasts* et *raions* et dans les villes de Kiev et Sébastopol, le pouvoir exécutif est exercé par l'administration locale de l'État » ; Kiev est à la fois une région et une ville.

111. La loi « sur la capitale de l'Ukraine, ville-héros de Kiev » entrée en vigueur le 28 janvier 1999⁵² est le fondement juridique de l'administration de la ville de Kiev. Elle introduisait, à l'échelon infracommunal, les conseils d'arrondissement (*raion*) et leurs organes exécutifs, mais ces conseils ont été supprimés en 2010 et remplacés par les administrations étatiques de *raion* (voir la figure ci-dessous). La *hromada* (collectivité) territoriale de la ville est une entité locale autonome, dont le conseil et le maire sont élus au suffrage direct par ses habitants. Cependant, le conseil municipal de Kiev (contrairement aux autres conseils de ville/localité/village d'Ukraine) ne peut nommer son propre organe exécutif. À l'instar des *oblasts*, où le pouvoir exécutif est exercé par un chef de l'administration de l'État pour l'*oblast* nommé par le Président de l'Ukraine sur proposition du Cabinet des ministres, à Kiev le pouvoir exécutif est exercé par le chef de l'administration d'État de la ville de Kiev, également nommé par le Président de l'Ukraine sur proposition du Cabinet des ministres (voir ci-dessous).

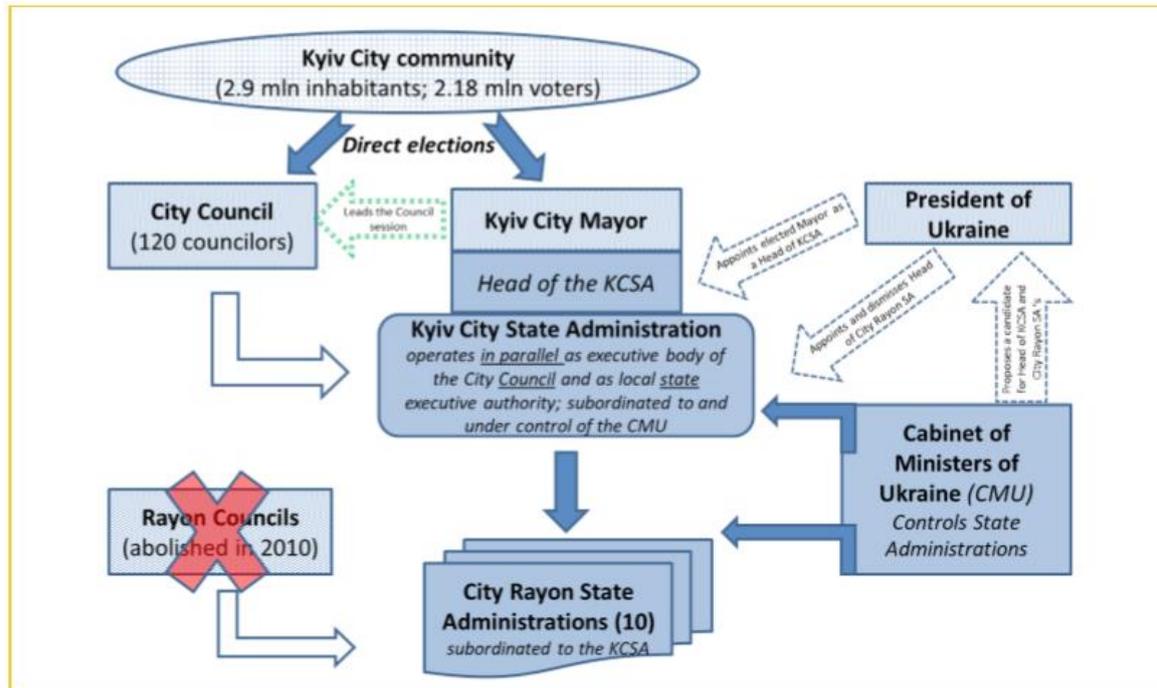
La figure 1 illustre la relation complexe entre la région (administration d'État de la ville de Kiev) et la ville de Kiev (dont le maire et le conseil municipal sont élus).

51 <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/draft-law-on-legality-supervision-in-ukraine-presented-and-discussed>

52 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/annot/en/401-14/print>

This dual public organisation on the same territory creates a lot of difficulties: it limits powers of local self-governance, as well is misunderstood by citizens and enterprises, generates complexity because respective competences are not sufficiently well delineated.

Figure 1 – Institutional governance framework of the City of Kyiv



Source: Adapted from Mrinska O., 2015²²

22 Mrinska O., 2015. Governance responses to the economic crisis. The case of Kyiv. *Studia Regionalne i Lokalne*, 16(60), pp.97-113

112. Le conseil municipal de Kiev est l'organe représentatif suprême des habitants de la ville. C'est une assemblée monocamérale de 120 sièges. Les conseillers municipaux sont élus directement par les résidents de Kiev et le conseil est présidé par le maire de Kiev ou le secrétaire du Conseil municipal (élu parmi les membres du conseil). Les conseillers sont élus pour un mandat de cinq ans. En 2015, cinq partis ont été élus au conseil municipal de Kiev : le bloc « Solidarité » de Petro Porochenko avec 27,56 % des suffrages, l'union Samopomitch avec 11,8 %, Batkivchtchyna avec 8,91 %, Yednist avec 7,81 % et l'union panukrainienne Svoboda (liberté) avec 7,73 %.

113. Le Secrétariat du conseil municipal de Kiev est dirigé par le maire adjoint, secrétaire du conseil municipal de Kiev. La structure, le nombre d'agents et les dépenses du Secrétariat sont approuvés par le conseil municipal de Kiev sur proposition du maire. La liste des agents du Secrétariat est approuvée par le maire sur proposition du maire adjoint.

114. Le maire sortant Vitaliy Klitschko a remporté les élections municipales anticipées de Kiev le 25 mai 2014 avec près de 57 % des voix, puis les élections locales de Kiev qui se sont tenues en octobre 2015. Il préside également l'Association des villes ukrainiennes (AUC). M. Klitschko est actuellement maire de Kiev et chef de l'administration d'État de la ville de Kiev. Le chef de l'administration d'État de la ville de Kiev est nommé par le Président de l'Ukraine. M. Klitschko occupe ces deux postes depuis sa nomination en tant que chef de l'administration d'État de la ville de Kiev par l'ancien Président ukrainien Petro Porochenko en juin 2014.

115. En septembre 2019, certains représentants du parti Serviteur du peuple ont enregistré une initiative législative visant à modifier la loi sur le statut de la ville de Kiev, et notamment à séparer les fonctions de maire de la ville de Kiev et de chef de l'administration d'État de la ville de Kiev. Le nouveau projet de loi sur le statut de la ville de Kiev (projet de loi de l'Ukraine « sur la ville de Kiev – capitale de l'Ukraine », n° 2143-3) a été adopté en première lecture en octobre 2019. Il prévoit que le maire dirige un nouveau service administratif du

conseil municipal de Kiev – le magistrat – tandis que le chef de l'administration d'État de la ville de Kiev exerce un contrôle sur les décisions de l'administration locale. Le projet de loi a été vivement critiqué par le maire Klitschko, l'Association des villes ukrainiennes et d'autres experts locaux pour différentes raisons, dont le fait qu'il risquerait d'entraîner une « centralisation ». Le 15 juillet 2020, la commission de la Verkhovna Rada sur l'autonomie locale a recommandé l'adoption de ce projet de loi en deuxième lecture.

116. Le Congrès a produit une expertise juridique du projet de loi à différents stades de son élaboration, et dernièrement le 29 août 2020⁵³. De plusieurs points de vue, les changements prévus par le projet de loi ont été accueillis favorablement, étant conformes à la Charte et aux normes européennes. Le Congrès s'est félicité que le projet envisage l'établissement d'une séparation claire entre l'autonomie locale et le pouvoir exécutif, et notamment entre le maire et le chef de l'administration d'État de la ville. Cependant, d'après cette analyse, le projet de loi ne garantit pas l'équilibre entre les deux fonctions, puisqu'il privilégie lourdement l'administration d'État de la ville en lui accordant notamment de vastes fonctions de contrôle et l'exercice de compétences appartenant normalement aux organes juridictionnels. Tous ces points posent de graves questions concernant la compatibilité avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et avec le principe de proportionnalité énoncé à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte.

117. Comme indiqué précédemment, le territoire de la ville est subdivisé en 10 districts administratifs (*raions*), chacun d'entre eux étant doté d'une administration étatique de *raion*. Bien que les conseils de *raion* élus aient été supprimés en 2010, le conseil municipal de Kiev a décidé de les rétablir en 2015 et a défini une liste de compétences déléguées ; cette réforme doit encore être mise en œuvre. Il existe des différences très marquées entre les *raions* de la ville de Kiev en termes de population (de 152 000 à 365 000 habitants) et de superficie (de 27 à 156 km²).

Figure 2 – Map of City of Kyiv and its administrative Raions



Source: Website Wikipedia <https://www.wikipedia.org/>

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

118. D'après l'article 9 de la Constitution,

les traités internationaux en vigueur, dont la Verkhovna Rada d'Ukraine a accepté le caractère contraignant, font partie intégrante de la législation nationale ukrainienne. La conclusion de traités internationaux contraires à la Constitution de l'Ukraine ne peut intervenir qu'après l'adoption des amendements pertinents à la Constitution de l'Ukraine.

La question se pose de savoir si la Charte prime sur le droit législatif en cas d'incompatibilité entre l'une et l'autre.

⁵³ Voir le Rapport analytique sur les amendements à la loi de l'Ukraine « sur la capitale de l'Ukraine – Ville de Kiev » (n° 2143-3), Francesco Palermo, du 29 août 2020 : <https://rm.coe.int/16809f811a>

119. L'article 85, paragraphe 32, de la Constitution dispose que le consentement de la Verkhovna Rada – par l'adoption d'une loi – est nécessaire pour qu'un traité international devienne contraignant pour l'Ukraine. De la même manière, le Parlement ukrainien peut dénoncer un traité international.

120. Conformément à l'article 151 de la Constitution, la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, sur proposition du Président de l'Ukraine, d'au moins 45 députés du peuple de l'Ukraine ou du Cabinet des ministres de l'Ukraine, statue sur la conformité avec la Constitution de l'Ukraine des traités internationaux soumis à la Verkhovna Rada de l'Ukraine pour consentement à leur caractère contraignant (ou des traités internationaux en vigueur en Ukraine).

121. Un rapport de 2013 citait le président de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine selon lequel la Charte avait servi de texte de référence dans une série d'arrêtés de la Cour (18 au total) concernant des problèmes de gouvernance locale. Il s'agissait par exemple des arrêts du 13 mai 1997 sur le statut des conseillers municipaux, du 13 juillet 2001 sur l'organisation administrative et territoriale de l'Ukraine, du 16 janvier 2003 sur les questions relatives à la Crimée, du 25 décembre 2003 sur l'organisation et le fonctionnement de la ville de Kiev et du 16 avril 2006 sur l'abrogation d'actes des collectivités locales. Dans toutes ces affaires, la Cour s'est directement référée à la Charte.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

122. Les précédents rapports du Congrès sur l'Ukraine ont été établis en 1998, 2001 et 2013. La Recommandation 102 (2001) appelait à engager des projets de réforme de la gouvernance territoriale. Pourtant, comme le notait le rapport de 2013, aucune réforme de grande ampleur, approfondie et cohérente n'avait été menée à cette date (qu'il s'agisse de la gouvernance locale et régionale, des services de l'État au niveau régional, des relations interbudgétaires ou des services gérés au niveau local ou par l'État). Une dernière tentative de vaste réforme a échoué en 2009.

123. Le rapport de 2013 a donné lieu à la Recommandation 348 (2013). Celle-ci notait avec satisfaction, entre autres : les initiatives prises par le gouvernement en vue d'une réforme territoriale d'envergure et le fait que les collectivités locales avaient été représentées dans ce processus par leurs associations dans le cadre du mécanisme de consultation, ainsi que l'adoption de la Stratégie de développement régional jusqu'en 2015 ; l'adoption de la loi du 16 avril 2009 sur les associations de collectivités locales ; la création d'instruments de consultation tels que l'« Assemblée constitutionnelle », qui réunit les représentants des partis politiques et de la société civile pour élaborer des propositions d'amendements à la Constitution ; et le « Conseil des régions », qui vise à améliorer les relations entre les administrations de l'État et les collectivités locales.

124. Dans la même recommandation, le Congrès se disait toutefois préoccupé par divers aspects : la limitation, par la législation, de l'autonomie de décision des collectivités locales et l'impossibilité pour ces collectivités d'exercer pleinement leurs compétences (articles 3 et 4 de la Charte) ; la limitation de l'autonomie financière des collectivités par le système des relations interbudgétaires (et son manque de transparence) et l'insuffisance du financement concomitant des compétences déléguées ; la complexité de la formule de péréquation ; l'absence de division claire des compétences entre les administrations de l'État et les collectivités territoriales, qui peut engendrer des chevauchements ou des doublons et provoquer une ingérence du pouvoir central (en violation de l'article 4, paragraphes 4 et 8, de la Charte) ; le fait que la réforme avance lentement malgré les déclarations d'intention fortes ; la recentralisation des compétences des petites villes par leur attribution à l'État.

125. Il était recommandé aux autorités ukrainiennes : de renforcer la subsidiarité en confiant une part importante des affaires publiques aux collectivités locales et d'accroître la capacité d'action de ces dernières en encourageant les fusions volontaires et la coopération intercommunale ; de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales et d'améliorer le système de péréquation en prévoyant une répartition des fonds transparente et équitable ; de transférer les compétences des administrations des districts et des régions vers des instances élues pour créer une administration relevant de leur responsabilité ; d'élaborer des stratégies spécifiques pour revitaliser les zones périurbaines et les zones rurales exposées au déclin démographique, économique et social, en y associant les collectivités locales ; de mettre en œuvre la réforme dans les meilleurs délais et, si nécessaire, de réviser la Constitution ; de ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

126. D'après le commentaire contemporain sur la Charte⁵⁴, l'article 2 oblige les Parties à reconnaître « le principe » de l'autonomie locale. Le recours à ce terme permet d'introduire une distinction entre les « principes » et les « règles ». Par conséquent, une Partie doit être considérée comme se conformant à l'article 2 dès lors qu'elle reconnaît les éléments fondamentaux de l'autonomie locale dans son droit écrit, sans qu'une réglementation détaillée soit nécessaire.

127. Pour ce qui est de la définition de ces « éléments fondamentaux », le Préambule et l'article 3 de la Charte jouent un rôle clé. Tous deux se réfèrent aux aspects de l'autonomie locale ayant toujours été considérés comme des caractéristiques essentielles de ce concept dans la tradition européenne moderne : (a) « des collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués » ; (b) « bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences » ; (c) les « modalités d'exercice de ces dernières et [les] moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ». Par conséquent, il convient de vérifier non seulement la reconnaissance formelle du principe dans la législation interne, mais aussi la présence de ces éléments fondamentaux dans les textes de loi pertinents.

128. Comme le notait le rapport de 2013, le principe de l'autonomie locale est énoncé à l'article 7 de la Constitution : « En Ukraine, l'autonomie locale est reconnue et garantie ». L'article 92, paragraphe 15, de la Constitution énonce le principe selon lequel « les principes de l'autonomie locale » sont établis exclusivement par la loi.

129. Aux termes de l'article 71 de la Constitution, les élections des organes d'autonomie locale sont libres et se tiennent au suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret ; l'article 141, paragraphe 1, de la Constitution dispose par ailleurs que les « conseils de village, de localité, de ville, de district ou d'*oblast* sont composés de délégués élus par les habitants du village, de la localité, de la ville, du district ou de l'*oblast* au suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret ». Les collectivités locales d'Ukraine sont dotées d'organes de décision constitués démocratiquement.

130. Aux termes de l'article 140, paragraphe 1, de la Constitution, l'autonomie locale est le droit d'une collectivité territoriale de traiter de manière indépendante les questions de nature locale dans les limites de la Constitution et des lois de l'Ukraine. On trouve une définition semblable à l'article 2 de la loi sur l'autonomie locale en Ukraine, laquelle contient également à l'article 4 dix « principes fondamentaux de l'autonomie locale » (pouvoir au peuple, légalité, transparence, collégialité, prise en compte des intérêts locaux et de l'État, électivité, indépendance dans le cadre des compétences, responsabilité et obligation de rendre compte, garanties de l'État, protection juridictionnelle), ainsi qu'une description précise des compétences des collectivités locales à la section II. Ce texte constitue avec plusieurs autres lois spéciales un fondement juridique de l'autonomie des collectivités locales ukrainiennes dans les domaines qui relèvent de leur compétence.

131. Aux termes de l'article 142 de la Constitution,

la base matérielle et financière de l'autonomie locale est constituée par les biens meubles et immeubles, les recettes des budgets locaux et autres fonds, les terres, les ressources naturelles appartenant aux collectivités territoriales des villages, localités, villes et districts de villes, ainsi que les biens qui leur appartiennent en commun et sont gérés par les conseils de district et d'*oblast*.

La question des moyens et ressources des collectivités locales est également régie à la section III de la loi sur l'autonomie locale, ainsi que dans le Code de la fiscalité et le Code budgétaire.

54 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Observations du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, commentaire contemporain sur les dispositions de la Charte, article par article, dans : https://www.coe.int/fr/web/congress/all-news-newsletter/-/asset_publisher/CR0prMtPOIKO/content/a-contemporary-commentary-for-a-better-understanding-of-the-european-charter-of-local-self-government?_101_INSTANCE_CR0prMtPOIKO_viewMode=view/

132. Par conséquent, les rapporteuses considèrent que les exigences de l'article 2 de la Charte sont globalement satisfaites en Ukraine.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

3.2.1 Article 3.1

133. D'après le commentaire contemporain sur la Charte⁵⁵, cette disposition définit le contenu et les sujets de l'autonomie locale. D'après la Charte, les titulaires de droits sont « les collectivités locales ». Il s'agit d'entités publiques territoriales dotées de leur propre personnalité juridique, ayant le pouvoir de prendre des décisions et de les faire appliquer. Ces collectivités doivent revêtir les caractéristiques d'organes démocratiques au sens de l'article 3, paragraphe 2. La Charte s'applique à différentes catégories de collectivités locales et ne se limite pas au niveau le plus bas ou « local » de l'organisation territoriale puisqu'elle peut également s'appliquer aux collectivités « régionales » (voir article 13 de la Charte). Par conséquent, la notion de « collectivité locale » doit être comprise et interprétée au sens large. Elle inclut différents types d'entités telles que les communes urbaines et rurales, les villes ayant le statut de comté et les capitales dotées d'un statut particulier, les entités supracommunales ou provinciales. Dans le cas de l'Ukraine, la notion de « collectivité locale » inclut également les conseils de district et d'*oblast*, ainsi qu'il était déjà précisé dans le précédent rapport de suivi de 2013⁵⁶.

134. D'après la Charte, les collectivités locales doivent régler et gérer « une part importante des affaires publiques ». La Charte accorde une certaine marge d'appréciation aux États pour ce qui est de fixer « le cadre de la loi » et de définir le domaine d'action des collectivités locales. Cependant, la Charte souligne que la partie des affaires publiques gérée par les collectivités locales doit être « importante » et non résiduelle. En d'autres termes, les entités locales devraient exercer un ensemble de responsabilités leur permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques locales au profit de la population locale.

135. Aucune collectivité locale n'est en mesure de régler et gérer efficacement « une part importante des affaires publiques » dès lors qu'elle est trop petite et/ou ne dispose pas des ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Par conséquent, des fusions de communes peuvent être souhaitables. Une autre possibilité consiste à recourir à la coopération intercommunale pour la prestation conjointe de services. Cette possibilité a été mise en œuvre en Ukraine en plus des réformes territoriales, comme cela a déjà été expliqué dans le présent rapport. Il est à noter cependant que ni les fusions, ni la coopération intercommunale n'exonèrent l'État de son obligation fondamentale de garantir l'octroi aux collectivités locales des ressources financières dont elles ont besoin pour remplir leurs tâches. Notons que la coopération intercommunale est en premier lieu un droit des collectivités locales, non une obligation. En règle générale, elle doit servir à améliorer l'efficacité et le professionnalisme de l'exécution des tâches, dans l'intérêt des communes et de leurs citoyens, et ne doit pas viser en premier lieu à permettre l'exécution des tâches.

136. Les interlocuteurs du Congrès, et en particulier l'Association des villes ukrainiennes (AUC), accueillent favorablement la réforme, en particulier dans les territoires n'ayant pas de ville d'importance régionale. Les collectivités territoriales fusionnées se sont vu attribuer les compétences et les ressources financières de ces villes, notamment en ce qui concerne la prestation de services d'éducation, de soins de santé et de services sociaux et administratifs. Les villes d'importance régionale ont eu pour leur part la possibilité de s'étendre vers les communes voisines ayant fait le choix de fusionner avec elles.

⁵⁵ Ibid., paragraphe 26.

⁵⁶ La démocratie locale et régionale en Ukraine, CG(25)8FINAL 31 octobre 2013, 25^e session, Strasbourg, 29-31 octobre 2013, paragraphe 182 : <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-ukraine-recommandation-m-marc-coo/1680719b19>

137. Cette même association et d'autres interlocuteurs affirment toutefois que les collectivités locales n'ont pas une possibilité réelle de « régler » une part importante des affaires publiques, car « toutes les questions importantes sont réglementées par la loi, les chartes des collectivités n'ayant qu'un rôle purement décoratif ». La Charte dispose que les collectivités locales ne se contentent pas de gérer ou de s'occuper des affaires publiques, mais doivent également pouvoir les « régler », c'est-à-dire promulguer des ordonnances et des règlements locaux. On ne saurait en déduire pour autant que la Charte impose l'octroi d'un certain degré d'autonomie réglementaire aux collectivités locales. Il appartient au législateur national de définir le niveau de cette autonomie normative et des conditions procédurales et/ou de fond de l'exercice de leurs pouvoirs normatifs originaires ou délégués. Toutefois, une privation complète du pouvoir de réglementation irait à l'encontre de la Charte.

138. Il semble qu'en Ukraine, comme dans de nombreux autres pays européens, les législateurs nationaux aient tendance à recourir le plus possible à la réglementation afin de s'assurer que les politiques sont mises en œuvre conformément aux attentes dans tout le pays, à tous les échelons de l'administration et en particulier, dans les domaines qui sont soumis à des règles et un suivi internationaux (les finances ou l'environnement, par exemple). Il est difficile de dire si cette tendance à établir une législation détaillée entraîne une violation patente de la Charte, d'autant plus qu'il existe des différences indéniables d'un domaine d'action à l'autre. Quoi qu'il en soit, l'attention des autorités nationales, y compris celles de l'Ukraine, doit être attirée sur la nécessité de laisser une marge de manœuvre suffisante aux collectivités locales.

139. Malgré quelques insuffisances persistantes, il est évident que la réforme a entraîné le transfert de plusieurs compétences importantes et la délégation de pouvoirs aux collectivités territoriales ; la coopération intercommunale a également élargi le champ d'action des collectivités locales en Ukraine. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 3.1 est respecté en Ukraine.

3.2.2 Article 3.2

140. Le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des autorités démocratiquement constituées. La Charte privilégie un système de démocratie représentative au niveau local, dans lequel le pouvoir de décision est exercé par des conseils ou assemblées directement élus par la population. La démocratie directe joue un rôle complémentaire (et non substitutif). Par conséquent, les élections locales jouent un rôle clé dans la démocratie locale. Les élus locaux doivent être désignés au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Par ailleurs, le droit à la participation, défini de manière plus détaillée dans le Protocole additionnel, tient compte des deux formes de participation : a) en qualité d'électeur ou de candidat à des élections locales ; b) la participation directe à des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions⁵⁷.

141. En ce qui concerne la structure des collectivités locales, la Charte ne privilégie aucune option organisationnelle et laisse cet aspect au libre choix du législateur national. Elle rappelle uniquement le rôle central qui doit être imparti aux conseils et assemblées élus. L'organe représentatif est en effet l'instance compétente pour traiter des questions de la plus haute importance pour la collectivité locale, par exemple les affaires budgétaires ou fiscales. Pour autant, la Charte ne mentionne ni la nécessité de disposer d'organes exécutifs, ni les modalités de désignation de ces derniers, se bornant à affirmer que les conseils ou assemblées élus peuvent « disposer d'organes exécutifs responsables devant eux »⁵⁸.

142. La Charte souligne que les organes exécutifs sont « responsables » devant les conseils ou assemblées élus. L'interprétation de la notion de « responsabilité » revêt des conséquences importantes pour la forme locale de gouvernement. Dans tous les cas, la primauté du conseil ou de l'assemblée directement élu au suffrage universel signifie que ceux-ci prennent les décisions les plus importantes et qu'il doit exister des moyens de faire en sorte que l'organe exécutif leur rende des comptes. L'exigence de « responsabilité » ne signifie pas nécessairement que l'exécutif doit pouvoir être destitué par l'assemblée. Le minimum nécessaire pour qu'elle soit considérée comme remplie est l'introduction d'un système de contrôle effectif et régulier de l'action de l'exécutif par l'assemblée⁵⁹.

143. Tandis que les communes du premier niveau ont leurs propres organes exécutifs, en Ukraine, la Constitution dispose à l'article 118, paragraphe 1, que « dans les *oblasts* et districts ainsi que dans les villes de Kiev et de Sébastopol, le pouvoir exécutif est exercé par les administrations locales de l'État ». Il se pose

57 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Observations du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, commentaire contemporain sur les dispositions de la Charte, article par article, paragraphe 40.
58 Voir Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale).

59 Ibid., paragraphe 44.

donc une question évidente sur les rapports entre l'administration de l'État et les conseils élus au niveau des *raions* ou des *oblasts*.

144. C'est précisément de cette relation qu'il est question dans les normes constitutionnelles figurant à l'article 118, paragraphes 7-10, de la Constitution ukrainienne :

Les administrations locales de l'État rendent compte aux organes du pouvoir exécutif de niveau supérieur et sont soumises à leur contrôle.

Les décisions des chefs des administrations locales de l'État qui sont contraires à la Constitution et aux lois de l'Ukraine ou à d'autres actes législatifs de l'Ukraine peuvent être annulées par le Président de l'Ukraine ou par le chef de l'administration locale de l'État de niveau supérieur, conformément à la loi.

Un conseil d'*oblast* ou de district peut déposer une motion de censure à l'égard du chef de l'administration locale de l'État concernée ; le Président de l'Ukraine adopte une décision à ce sujet et apporte une réponse motivée.

Si les deux tiers des membres du conseil concerné déposent une motion de censure à l'égard du chef de l'administration locale de l'État dans le district ou l'*oblast*, le Président de l'Ukraine adopte une décision sur la démission du chef de cette administration.

145. Officiellement, ces normes garantissent la responsabilité des administrations locales de l'État devant les conseils élus de *raion* ou d'*oblast*. Cependant, les interlocuteurs locaux (y compris le maire de Kiev) ont exprimé leur scepticisme quant à la loyauté des administrations de l'État, pour lesquelles il est difficile de tenir un juste milieu dans un système nécessitant une loyauté « à double sens » (à la fois envers le niveau national et envers les conseils de *raion* ou d'*oblast*). C'est pourquoi ils ont demandé la mise en place d'une administration exécutive distincte, dépendant de l'*oblast* et/ou du *raion*.

146. L'Association des villes ukrainiennes a également attiré l'attention sur des conflits naissants entre les organes représentatifs locaux (conseils municipaux élus sur la base de listes de partis) et les maires (élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour et ne représentant pas nécessairement un parti). Toutefois, comme il a déjà été fait remarquer, la Charte laisse une marge importante au législateur national en ce qui concerne les modes de scrutin et de gouvernance.

147. Un autre problème, beaucoup plus préoccupant, est lié aux modifications apportées par la Verkhovna Rada d'Ukraine à la loi sur les élections locales le 1^{er} janvier 2020. Le montant de la caution électorale nécessaire pour présenter une candidature à la fonction de conseiller local ou de maire (collectivités locales de plus de 90 000 électeurs) a augmenté pour atteindre un montant équivalent à quatre fois le salaire minimum en vigueur le jour du début du processus électoral par tranche de 10 000 électeurs dans l'*oblast* ou la circonscription électorale de la ville, pour chaque type d'élection. Par exemple, la caution pour une candidature à la fonction de maire de Kiev serait de 4 millions UAH (154 000 USD). Ces cautions ne devraient cependant servir qu'à couvrir les frais administratifs et éventuellement à dissuader les candidatures fantaisistes, mais elles ne devraient en aucun cas atteindre un montant tel qu'il constitue un obstacle financier pour les candidats aux ressources financières limitées.

148. Le 16 juillet 2020, la Verkhovna Rada de l'Ukraine a modifié la législation électorale (loi de l'Ukraine « portant amendement de certaines lois de l'Ukraine concernant des améliorations à la législation électorale », n° 3485).

149. Elle a divisé par neuf le montant des cautions pécuniaires pour les candidats à la fonction de conseiller local dans une collectivité de plus de 10 000 électeurs et pour les candidats à la fonction de maire.

150. D'autres dispositions ont été introduites et s'appliqueront lors des prochaines élections locales, notamment :

- le scrutin proportionnel pour les collectivités de plus de 10 000 électeurs ;
- le mandat électoral « impératif » pour les conseillers locaux (un conseiller local peut être révoqué sur décision de son parti si son activité n'est pas conforme à la ligne du parti (ou de sa section) ou si le conseiller en question ne rejoint pas le groupe de l'organisation locale du parti ou s'il en est exclu) ;
- le nouveau système de sélection des candidats élus au conseil local sur une liste de parti.

151. Lors de la procédure de consultation, l'Association des villes d'Ukraine a indiqué être en désaccord avec les changements apportés à la législation électorale, au motif qu'ils limitent le droit des citoyens de participer aux élections. Elle a critiqué le fait que ces changements interviennent trois mois avant les élections, le montant encore relativement élevé des cautions, qui peuvent constituer un obstacle financier pour les candidats aux fonctions de conseiller local et de maire dans les villes ayant le statut d'*oblast*, et l'absence de compétences

définies légalement et de ressources spécifiques. D'après l'Association, la caution pour un candidat à la fonction de maire ou pour un parti qui présenterait des candidats à celle de conseiller local serait maintenant de 445 000 UAH (15 000 euros) pour la ville de Kiev (au lieu de 4 millions UAH (133 000 euros) avant les amendements).

152. À cet égard, les rapporteuses souhaitent mentionner les Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques⁶⁰, selon lesquelles « bien que des dépôts de garantie puissent être exigés, s'ils sont excessifs ils risquent d'être considérés comme discriminatoires en ce qu'ils limitent le droit des citoyens qui n'ont pas les ressources suffisantes pour se présenter aux élections alors que c'est un droit protégé par les instruments relatifs aux droits de l'homme ». De l'avis des rapporteuses, le montant révisé des cautions reste excessif par rapport au salaire mensuel moyen en Ukraine (environ 360 euros) et peut empêcher certaines catégories de population, du fait de leur situation financière, de se présenter aux élections.

153. Les rapporteuses souhaitent aussi soulever la question de l'incompatibilité du « mandat impératif » avec l'article 3.2 lu conjointement avec l'article 7.1 de la Charte (le droit au libre exercice des fonctions d'élu local) et mettre en garde contre les distorsions que l'application de cet instrument entraîne pour la vie démocratique locale. La Commission de Venise a également conclu que le principe de l'interdiction du mandat impératif s'applique aux membres d'un conseil local⁶¹.

154. Un autre moyen d'assurer la participation des citoyens est de les associer à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions au niveau local, ce qui n'est pas aisé dans un pays où le niveau de confiance dans les institutions publiques est bas. Dans la pratique, les mécanismes les plus courants de participation des citoyens à la prise de décisions incluent : les réunions de résidents, les organes d'auto-organisation des citoyens, les auditions publiques, les initiatives locales, l'expertise publique, les consultations publiques, les conseils communautaires, les pétitions de citoyens, les centres de contact, les organes consultatifs, les budgets participatifs et la participation aux commissions d'appels d'offres. La procédure de mise en place des mécanismes de participation est souvent régie par des dispositions distinctes ou dans la charte de la collectivité territoriale, son document principal. L'Ukraine ne s'est toujours pas dotée d'une loi spécifique sur les référendums locaux.

155. Les dispositions relatives aux montants élevés des cautions électorales pour certaines candidatures sont contraires à la liberté de se porter candidat aux élections locales, et constituent donc une violation de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

60 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)

[https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-f](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-f)

61 Commission de Venise, CDL-AD(2019)011, Rapport et Avis n° 910/2017 sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux, paragraphe 118 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-f)

3.3.1 Article 4.1

156. L'article 4.1 exige que les dispositions fixant les « compétences de base » des collectivités locales répondent aux normes de clarté et de sécurité juridique. Elles doivent être énoncées dans la Constitution ou dans une loi de manière à leur conférer un caractère prévisible et permanent, gage d'une protection efficace de l'autonomie locale. Par conséquent, les tâches des collectivités locales ne devraient pas être attribuées sur une base ad hoc et devraient être suffisamment garanties par une loi écrite votée par le Parlement. L'établissement de compétences et de pouvoirs locaux par le biais d'une réglementation administrative devrait être évité comme allant à l'encontre de l'esprit de la Charte. Cette règle générale n'est pas incompatible avec l'attribution aux collectivités locales de compétences « à des fins spécifiques » conformément à la loi⁶².

157. On observe différentes façons de réglementer la répartition des compétences locales dans la législation nationale. Dans certains pays, des dispositions légales de portée générale utilisent des termes génériques pour décrire les « questions » ou domaines couverts (par exemple « l'enseignement primaire » ou « les espaces verts ») ; ensuite, dans un deuxième temps, la législation sectorielle définit précisément les tâches concrètes confiées aux collectivités locales. Dans d'autres pays, il n'existe pas de dispositions générales et les tâches et compétences concrètes des collectivités locales sont précisées dans toute une série de dispositions législatives sectorielles. En pareil cas, il est quasiment impossible de dresser un tableau complet des compétences des autorités locales, ce qui peut nuire à la transparence et faire obstacle à une consultation efficace des collectivités locales conformément à l'article 4.6⁶³.

158. Comme le notait déjà le précédent rapport de 2013 (paragraphe 83)⁶⁴, les compétences fondamentales du niveau local sont énoncées à la partie II de la loi de 1997 sur l'autonomie locale en Ukraine (organisation et fondements juridiques). Cette loi met en place un système complexe de répartition des compétences entre les différents organes d'une collectivité (conseil, organe exécutif, maire) tout en établissant une distinction entre ses compétences propres et compétences déléguées. Par ailleurs, plusieurs lois nationales attribuent aux entités étatiques (administrations de l'État au niveau local et régional ou nouvelles instances nationales) des compétences qui relevaient jusqu'alors pour tout ou partie de la responsabilité des collectivités locales⁶⁵.

159. Il se pose en outre la question de savoir quelles compétences peuvent être considérées comme des compétences « de base » exigeant, par principe, une réglementation systématique. La définition des compétences « de base » ne saurait être la même au sein des différents États parties et les autorités nationales disposent en la matière d'une ample marge d'appréciation. Les tâches caractéristiques du fonctionnement d'une collectivité locale dans un pays donné en feraient certainement partie⁶⁶.

160. Outre l'article 143 de la Constitution, qui mentionne plusieurs compétences importantes des collectivités locales, plusieurs listes de compétences figurent aussi dans la loi sur l'autonomie locale. L'article 4, paragraphe 1, de la Charte est donc respecté en Ukraine. Cela étant, les rapporteuses insistent sur la nécessité de poursuivre la systématisation et la modernisation du cadre juridique, d'autant plus que de nombreuses compétences supplémentaires ont été transférées aux collectivités territoriales fusionnées.

3.3.2 Article 4.2

161. Il est important pour les collectivités locales, conçues comme entités politiques agissant pour promouvoir le bien-être général de la population, qu'elles aient le droit de prendre des initiatives sur des questions n'étant pas explicitement exclues de leur compétence par la loi⁶⁷.

162. La Constitution ukrainienne, à l'article 140, paragraphe 1, introduit une clause de compétence résiduelle générale : « L'autonomie locale est le droit d'une collectivité territoriale [...] de traiter de manière indépendante les questions de nature locale dans les limites de la Constitution et des lois de l'Ukraine ».

163. On trouve une définition semblable à l'article 2, paragraphe 1, de la loi sur l'autonomie locale :

62 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphes 49-50.

63 Ibid., paragraphe 55.

64 La démocratie locale et régionale en Ukraine, CG(25)8FINAL 31 octobre 2013, 25^e session, Strasbourg, 29-31 octobre 2013, paragraphe 83 : <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-ukraine-recommandation-m-marc-coo/1680719b19>.

65 Ibid., paragraphe 84.

66 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 56.

67 Ibid., paragraphe 57.

En Ukraine, l'autonomie locale est le droit garanti par l'État et la capacité effective d'une collectivité territoriale [...] de traiter les questions d'importance locale de manière indépendante ou sous la responsabilité des organes ou responsables de l'autonomie locale, dans les limites de la Constitution et des lois de l'Ukraine.

164. Toutefois, les associations de collectivités locales ont déploré la réglementation étendue de différents domaines d'action par l'État, qui ne laisserait quasiment aucune marge de manœuvre pour les lois et initiatives locales. En fait, ce type de critiques se font jour dans de nombreux pays européens en raison de la tendance des législateurs nationaux à réglementer dans le détail de nombreux domaines d'action et à mettre en place des contrôles et exigences d'approbation préalable par l'État, qui étouffent les initiatives locales. Il s'agit cependant d'un problème fréquent et qui ne semble pas prendre des proportions extraordinaires en Ukraine ; de plus, les rapporteuses ont eu le sentiment que c'était davantage le manque de ressources qui empêchait l'initiative locale. Elles concluent par conséquent que l'article 4.2 est respecté formellement en Ukraine.

3.3.3 Article 4.3

165. Ce paragraphe de la Charte introduit le principe de « subsidiarité », selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées « de préférence » par les autorités ou organismes les plus proches du citoyen. Le principe de subsidiarité couvre tous les niveaux de l'organisation territoriale et fait de la proximité avec les citoyens le critère principal d'attribution des compétences, sauf lorsque des considérations d'efficacité et d'économie l'emportent sur cette proximité en raison de l'ampleur et de la nature de la tâche. Ce principe revêt une importance capitale pour la protection des collectivités locales contre les tendances à l'expansion et à la recentralisation qui menacent de vider l'autonomie locale de sa substance. En outre, la subsidiarité permet d'atténuer la rigidité parfois inhérente à une application uniforme. De ce point de vue, elle favorise l'efficacité, la réactivité et la transparence de l'action gouvernementale⁶⁸.

166. En Ukraine, ce principe a été appliqué pour le transfert de tâches supplémentaires aux collectivités territoriales fusionnées. Par ailleurs, les compétences dans le domaine de l'architecture, du contrôle des constructions et de l'amélioration des lois d'urbanisme ont été décentralisées et les collectivités locales se sont vu attribuer le droit de définir les politiques d'aménagement urbain. La Verkhovna Rada de l'Ukraine a adopté des lois qui ont décentralisé, en les transférant à l'échelon local, une partie des compétences des organes du gouvernement central touchant à des services administratifs essentiels tels que l'enregistrement des biens immobiliers, des entreprises et des adresses de résidence. Une loi sur les gardes municipaux a d'ores et déjà été élaborée afin de fournir aux collectivités locales un instrument efficace de gestion de l'ordre public sur leur territoire.

167. Malgré ces mesures, la mise en œuvre du principe de subsidiarité dans le sens d'un renforcement de l'autonomie locale reste encore insuffisante. Comme l'ont noté certains observateurs étrangers lors de la visite de suivi, le principe de subsidiarité est encore perçu essentiellement comme un principe de déconcentration. En témoignent d'une part l'absence de distinction entre les compétences propres et les compétences déléguées des collectivités locales et d'autre part le fait que le financement des compétences municipales est encore le plus souvent lié à des tâches spécifiques.

168. Par conséquent, en dépit d'importants efforts de décentralisation des responsabilités et d'élargissement du champ des compétences des collectivités locales, les rapporteuses concluent que l'Ukraine ne respecte que partiellement l'article 4, paragraphe 3.

3.3.4 Article 4.4

169. Aux termes de la Recommandation CM/Rec(2007)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux⁶⁹, les législateurs devraient établir une définition claire des responsabilités des divers niveaux de gouvernement et un partage équilibré des rôles entre ces niveaux dans le domaine des services locaux et régionaux. Un tel partage des rôles permettrait d'éviter à la fois les situations de carence de compétences et leur chevauchement. Il devrait également favoriser la prévisibilité et garantir une continuité dans la fourniture de certains services publics locaux considérés comme essentiels pour la population.

170. Il a été souligné dans plusieurs rapports de suivi que la confusion et l'absence de délimitation claire des compétences pouvaient brouiller les responsabilités et entraîner un transfert de pouvoirs au profit des autorités de niveau supérieur et en particulier des autorités centrales. Le manque de ressources aux échelons inférieurs d'administration requiert souvent une action complémentaire de la part des échelons supérieurs ; or, cette

⁶⁸ Ibid., paragraphes 61-65.

⁶⁹ Adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985^e réunion des Délégués des Ministres

pratique malmène fréquemment les règles de la parité et du partenariat : les collectivités locales sont alors réduites au rôle de simples agents des autorités régionales ou nationales⁷⁰.

171. Comme l'ont reconnu les représentants de la Verkhovna Rada, il y a sur le plan administratif et juridique d'importants problèmes de délimitation des compétences entre les organes exécutifs de l'État au niveau local et les collectivités locales. Cette situation est due à des lacunes et divergences dans la réglementation administrative et juridique, auxquelles s'ajoute le relatif manque de cohérence entre des lois adoptées à des périodes différentes. Les représentants du corps diplomatique ont eux aussi qualifié de « question fondamentale et urgente se posant à l'ensemble des collectivités locales en Ukraine » le problème du manque de clarté de la délimitation des compétences, entre celles qui sont déléguées par l'État aux collectivités locales (« compétences déléguées ») et celles qui relèvent entièrement de la responsabilité et du pouvoir d'appréciation des collectivités locales (« compétences propres »).

172. En Ukraine, des lois sont en cours d'élaboration pour assurer une répartition claire des compétences entre les collectivités locales et les organes exécutifs à chaque échelon territorial de la structure administrative du pays, dans les domaines de l'éducation, de la santé, des loisirs, du développement économique et social et des infrastructures. Cependant, d'après l'Association des villes ukrainiennes, il manque encore une délimitation claire des compétences entre les nouveaux niveaux de base (des collectivités territoriales fusionnées,) des *raions* et des *oblasts* et certaines incohérences persistent.

173. Dans certains domaines d'action, par exemple, les collectivités locales ne sont pas en mesure d'exercer pleinement leurs nouvelles compétences. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la gestion des ressources foncières et l'amélioration urbaine, par exemple, la liberté d'action des collectivités locales est réduite aux limites des zones habitées (périmètre de développement des constructions). De même, il n'y a pas de répartition des compétences en ce qui concerne les autorisations d'extraction des ressources minérales locales et de la tourbe au moyen d'équipements techniques spéciaux pouvant avoir des conséquences néfastes sur l'environnement (article 23 du Code de l'Ukraine sur les ressources du sous-sol).

Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement des collectivités et des territoires de l'Ukraine a informé les rapporteuses qu'un projet de nouvelle version de la loi de l'Ukraine « sur l'autonomie locale en Ukraine » prévoyait une répartition des compétences des organes d'autonomie locale entre les compétences propres et les compétences déléguées. Dans le même temps, cette loi définirait en tant que compétences propres des collectivités locales celles qui visent à garantir le cadre de vie de la collectivité territoriale (collectivités territoriales) telles que définies par la Constitution de l'Ukraine et par cette loi, tandis qu'elle définirait en tant que compétences déléguées celles qui concernent l'offre de services publics qui relèvent d'une autorité exécutive de l'État mais sont assignées en vertu d'une loi spécifique à une autorité d'autonomie locale.

D'après le ministère, le projet de loi définirait clairement les compétences propres des collectivités locales dans tous les domaines de la vie, tandis que les compétences déléguées aux collectivités locales dans les domaines pertinents seraient définies exclusivement dans les lois sectorielles relatives à ces domaines.

174. De plus, le projet de loi introduirait aussi un Registre national unifié des compétences des collectivités locales, afin d'en donner un « tableau complet ».

175. L'une des principales difficultés de la réforme est de répartir clairement les tâches et responsabilités les différents niveaux et de supprimer les chevauchements de compétences. Tant que cet objectif ne sera pas atteint à un niveau satisfaisant, l'article 4, paragraphe 4, de la Charte ne sera que partiellement respecté en Ukraine.

3.3.5 Article 4.5

176. La délégation de compétences et de tâches gouvernementales peut emprunter différents modes. Habituellement, les autorités régionales ou de l'État restent détentrices de la compétence mais en transfèrent l'exercice ou la mise en œuvre à des entités locales. Par ailleurs, les autorités délégantes (en leur qualité de « détentrices de la compétence ») conservent le pouvoir de donner des instructions aux organes locaux sur la manière d'effectuer les tâches déléguées ainsi que celui de contrôler l'exécution de ces tâches.

⁷⁰ Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 70.

177. Aux termes de la Recommandation CM/Rec(2007)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux, la proximité des services publics locaux avec la population est une nécessité fondamentale. Afin de garantir des services adaptés aux besoins et aux attentes des citoyens, les entités locales devraient bénéficier d'un degré élevé de décentralisation et d'une capacité d'action indépendante. Les autorités délégantes devraient adopter des normes minimales pour la protection des usagers des services délégués et créer les mécanismes nécessaires au contrôle de la conformité à celles-ci⁷¹.

178. Toutefois, l'interventionnisme de l'État conduit très souvent à des excès en matière de réglementation et de délégation au risque d'affaiblir l'autonomie des collectivités locales et même de détourner celles-ci de leur rôle et de leurs fonctions essentielles. D'après l'Association des villes ukrainiennes, il y a une centralisation excessive du pouvoir en ce qui concerne les compétences déléguées et toutes les questions essentielles sont réglementées de manière approfondie par la loi. De plus, la confusion qui existe parfois quant à la nature des compétences des collectivités locales – à savoir s'il s'agit de compétences « propres » ou « déléguées » – favoriserait l'interventionnisme de l'État dans les activités des collectivités locales.

179. Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement des collectivités et des territoires a une nouvelle fois mentionné le projet de nouvelle version de la loi de l'Ukraine « sur l'autonomie locale en Ukraine », qui définit les compétences exercées librement par les organes d'autonomie locale et ne pouvant être contrôlées par des organes sectoriels en tant que compétences propres exclusives. D'après le ministère, cette différenciation des compétences propres et déléguées garantirait une autonomie suffisante des collectivités locales.

180. Les rapporteuses concluent que l'article 4, paragraphe 5, n'est que partiellement respecté en Ukraine.

3.3.6 Article 4.6

181. La consultation est un principe clé de la Charte et les autorités locales devraient être consultées par les organes centraux (ou régionaux) lors de l'examen et de l'approbation des lois, règlements, plans et programmes touchant au cadre juridique et opérationnel de la démocratie locale. La consultation renforce également la démocratie, en ce sens que les organes de décision doivent écouter l'avis des collectivités locales et de leurs associations. Enfin, elle est nécessaire pour assurer la transparence de l'action gouvernementale et l'application du principe de subsidiarité⁷².

182. Le Congrès a adopté plusieurs recommandations et résolutions relatives au droit des collectivités locales d'être consultées par les autres niveaux de gouvernement⁷³. Dans sa Recommandation 171 (2005)⁴³, le Congrès soulignait que le droit des collectivités locales d'être consultées constituait un principe fondamental de la pratique démocratique et juridique européenne, contribuant au renforcement de la bonne gouvernance⁷⁴. La Recommandation 328 (2012)⁷⁵ soulignait que la consultation devait être organisée d'une manière et dans des délais tels que les autorités locales aient une possibilité effective de formuler et de détailler leurs opinions propres et leurs propositions afin d'exercer une influence sur le processus de décision qui les concerne.

183. En Ukraine, la loi « sur les associations de collectivités locales en Ukraine » mentionne les mécanismes d'interaction entre l'État et les collectivités locales et leurs associations, à savoir les consultations et la présentation d'avis d'experts sur les projets de documents juridiques et réglementaires. Chaque année, l'AUC organise un forum municipal dont l'ordre du jour prévoit une journée d'échanges avec le gouvernement central. Par exemple, l'Association des villes d'Ukraine participe, avec un droit de vote consultatif, aux réunions ordinaires du Cabinet des ministres et de ses comités, ainsi qu'aux réunions de plusieurs commissions parlementaires.

184. Il est aussi à mentionner que l'Association organise chaque année un Forum municipal incluant une Journée du dialogue avec le gouvernement central. Elle soumet aux autorités du gouvernement central (services centraux de l'État et Verkhovna Rada) plus de 320 avis d'experts sur des projets d'actes réglementaires.

71 Adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985^e réunion des Délégués des Ministres.

72 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 79.

73 Résolution 368 (2014), examinée et adoptée par le Congrès le 27 mars 2014, rapporteur : Anders Knape, Suède (L, PPE/CCE). Voir aussi : Résolution 437(2018) du 8 novembre 2018 sur la consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement.

74 Examinée et adoptée par la Chambre des pouvoirs locaux le 1^{er} juin 2005 et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir document CPL (12) 5).

75 Examinée et adoptée par le Congrès le 18 octobre 2012 (voir document CG(23)II, exposé des motifs)

185. L'administration présidentielle a indiqué que sa subdivision, la Direction des politiques régionales et de la décentralisation, consulte les pouvoirs locaux et régionaux et communique directement avec eux en faisant participer leurs représentants et associations aux travaux du Conseil de développement des collectivités et territoires, organe consultatif créé par le Président de l'Ukraine pour organiser la coopération entre le Président de l'Ukraine, le Parlement de l'Ukraine, le Conseil des ministres de l'Ukraine, les services de l'État et les collectivités locales.

186. En ce qui concerne le processus législatif, la plupart des consultations ont lieu à différents stades, dans le cadre des commissions et sous-commissions compétentes⁷⁶. Quelques exemples mentionnés lors de la visite étaient les projets de loi « sur la ville de Kiev, capitale de l'Ukraine », le Code électoral de l'Ukraine (Reg. n° 0978) et le projet de loi portant amendement de la loi « sur la fusion volontaire des collectivités territoriales » concernant la simplification de la procédure d'approbation des plans des territoires des communes de la République autonome de Crimée et des régions (n° 348– IX du 5 décembre 2019). La mise en œuvre concrète des dispositions de cette loi a donné lieu à de vastes consultations entre les résidents de la localité et la commission compétente, le ministère et les services de l'État au niveau régional sur les plans relatifs aux territoires, à leurs limites et à leur structure.

187. Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement des collectivités et des territoires a souligné que des discussions publiques s'étaient tenues depuis février 2020 au sujet des propositions d'amendements de la Constitution de l'Ukraine relatives à la décentralisation, avec la participation de représentants des organes d'autonomie locale et des administrations locales de l'État, de scientifiques et d'experts. Le but principal de ces discussions, lancées à l'initiative de la Présidence de l'Ukraine et de la commission de la Verkhovna Rada sur l'organisation du pouvoir de l'État, de l'autonomie locale, du développement régional et de l'urbanisme, était de trouver un terrain d'entente sur toutes les questions litigieuses et de prendre le plus possible en considération les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, laquelle fait partie intégrante du droit interne ukrainien.

188. Néanmoins, l'Association des villes d'Ukraine a déploré que les représentants des collectivités locales et elle-même aient été exclus des travaux sur les projets d'amendements constitutionnels, affirmant que le projet avait été « rédigé à huis clos ». D'autres critiques ont porté sur une « dégradation » des procédures de délibération et une « défiance » du nouveau pouvoir national envers les collectivités locales depuis les changements politiques de 2019 (notamment là où les « anciens » responsables politiques sont encore en fonction).

189. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteuses encouragent les autorités ukrainiennes à renforcer la collaboration et le dialogue avec les autorités locales et leurs associations, notamment en ce qui concerne le défi majeur de la réforme constitutionnelle en cours.

190. Par conséquent, les rapporteuses concluent que l'article 4, paragraphe 6, est partiellement respecté en Ukraine.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

191. Des réformes territoriales ont été mises en œuvre dans plusieurs pays européens où l'existence de communes de très petite taille et dotées de faibles ressources s'accompagne d'un manque de capacités à l'origine d'une mauvaise utilisation des ressources et d'un non-respect des exigences de la Charte. Dans ce contexte, la Charte n'interdit pas les fusions et n'impose pas non plus un modèle fermé de structure territoriale ou institutionnelle. Elle introduit des règles de procédure pour les modifications des limites territoriales locales.

192. Ainsi, une consultation est exigée pour toute modification de ces limites territoriales. Celle-ci doit avoir lieu en temps utile, avant l'adoption d'une décision définitive sur la question : cette condition est indispensable pour que la consultation soit effective, c'est-à-dire pour que les collectivités locales aient réellement la possibilité de

⁷⁶ Voir le rapport correspondant à l'adresse : <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/41733.pdf>

faire entendre leur voix et d'exprimer leurs points de vue à un moment où elles peuvent encore exercer une réelle influence sur les décisions de fusion et leurs différents aspects, faute de quoi la consultation revêt un caractère purement formel ou symbolique. Si les fusions envisagées concernent une partie importante du pays, voire la totalité du territoire national, les associations nationales de pouvoirs locaux et/ou régionaux devraient également participer aux procédures de consultation⁷⁷.

193. Dans sa Recommandation Rec(2004)12, le Comité des Ministres établissait certains principes que les Parties devaient suivre lorsqu'elles engagent des réformes des limites territoriales ou de la structure des collectivités locales⁷⁸. Il recommandait par ailleurs de veiller à ce que les objectifs, méthodes et résultats de tout processus de réforme soient entièrement compatibles avec les dispositions de la Charte. De plus, le cas échéant, les États doivent également faire en sorte que les objectifs, méthodes et résultats du processus de réforme soient conformes avec leurs obligations découlant de l'article 7.1.b de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de l'article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

194. D'après certains experts internationaux, il y a eu lors de la réforme territoriale en Ukraine une prise de conscience croissante de l'importance et de la nécessité des processus de consultation. Ainsi, de tels processus ont été menés sur le plan régional dans le cadre de l'application de certains critères des « plans prospectifs » pour la création de nouvelles collectivités territoriales fusionnées « dotées de capacités ». Les consultations semblent toutefois avoir été de qualité variable. Dans le district de Fastiv, par exemple, le conseil de district et les conseils de localité ont pris des décisions qui ont tenu compte de l'avis de la population et leurs propositions ont ensuite été soumises à l'administration régionale d'État de Kiev pour examen. D'après les informations fournies par le président du conseil de district, ces propositions ont toutefois été en grande partie écartées.

195. Les rapporteuses ont aussi recueilli plusieurs critiques émanant d'autorités locales de diverses communes des régions de Lviv et de Kiev opposées soit à la fusion « forcée » de leur collectivité au sein d'une collectivité territoriale fusionnée, soit à la fusion de leur collectivité territoriale fusionnée au sein d'une telle collectivité plus vaste devant être établie en vertu des plans prospectifs sur la délimitation territoriale des collectivités de ces deux régions. Les autorités locales en question défendaient leur droit d'établir des collectivités territoriales fusionnées distinctes, au motif que cette option avait reçu le soutien des résidents lors des auditions publiques.

196. Les communes ont déploré l'absence de consultation, que ce soit de la part des administrations d'État de l'*oblast* concerné chargées d'élaborer les plans prospectifs des fusions ou lors de l'approbation ultérieure de ces plans par le Cabinet des ministres de l'Ukraine.

Le Congrès a souhaité connaître la position du gouvernement sur cette situation. Contrairement aux vues exprimées par les autorités locales susmentionnées, le ministère du Développement des collectivités et des territoires, dans sa réponse (lettre n° 7/34/13216-20 du 31 juillet 2020), a souligné que la législation ukrainienne requiert que les collectivités locales et leurs associations soient consultées au sujet des modifications de leurs limites territoriales et que l'élaboration des plans prospectifs sur la délimitation territoriale des collectivités des régions en question avait été menée conformément à la législation ukrainienne et aux normes européennes pertinentes.

197. Si les fusions de communes ont initialement été volontaires, le processus a en effet été mené à son terme au moyen d'un décret gouvernemental, eu égard à la nécessité d'achever la réforme territoriale avant les élections locales prévues le 25 octobre 2020.

198. D'après certains experts internationaux, il est apparu inévitable que les fusions prennent un caractère obligatoire. Cependant, comme dans certains autres pays européens, le choix de fusions obligatoires a confronté les réformateurs à une résistance immédiate à différents niveaux, notamment sous la forme d'oppositions juridiques et politiques, et peut faire naître un mécontentement durable au sein de la population. Aussi était-il plus que jamais indispensable de mener une consultation adéquate et transparente des collectivités locales et des citoyens concernés, associée à une stratégie claire de communication des objectifs, des critères et des avantages des fusions, en particulier la possibilité d'améliorer les services au niveau local et de disposer de compétences plus nombreuses. Ce processus nécessitait du temps et devait respecter l'article 5 de la Charte (consultations approfondies des communes concernées).

⁷⁷ Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 90.

⁷⁸ Recommandation(2004)12 du Comité des Ministres aux États membres relative aux processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales (adoptée par le Comité des Ministres le 20 octobre 2004 lors de la 900^e réunion des Délégués des Ministres).

199. Dans le cas des collectivités territoriales fusionnées, une attention particulière aurait dû être portée au principe de la protection des attentes légitimes et de la confiance. Les *hromadas* devaient être convaincues que leurs décisions de fusion volontaire seraient respectées pendant une certaine durée. Toutes les collectivités territoriales fusionnées ont déployé des efforts considérables pour trouver une nouvelle identité, créer de nouvelles structures et améliorer les services publics offerts à leur population. Comme l'ont noté plusieurs interlocuteurs, ces collectivités territoriales fusionnées n'auraient dû être reconstituées une nouvelle fois que pour des motifs spécifiques d'intérêt général. L'Association panukrainienne des collectivités territoriales fusionnées d'Ukraine a déploré l'absence de dialogue avec de nombreuses collectivités ou le fait que leur position n'avait été exprimée que formellement et n'avait pas été prise en considération, en particulier dans le cas des fusions forcées de collectivités territoriales fusionnées qui avaient déjà effectué une fusion volontaire précédemment.

200. Lors de la procédure de consultation, l'Association des villes d'Ukraine a informé les rapporteuses que le gouvernement, dans son processus d'approbation des modifications territoriales, n'avait pas tenu compte de la position de l'Association sur l'octroi aux collectivités territoriales du pouvoir de définir de manière indépendante leur centre administratif ni sur la limitation de la possibilité, pour le Cabinet des ministres, d'introduire de telles modifications territoriales avant les élections locales du 25 octobre 2020.

L'Association des villes d'Ukraine a également critiqué la procédure permettant de supprimer les anciens *raions* et d'en créer de nouveaux. À titre d'exemple, elle a rappelé que 36 des *raions* nouvellement créés comptaient moins de 150 000 habitants, bien que les modalités requièrent qu'un *raion* compte une population au moins égale à ce chiffre. D'après l'Association, la disproportion en termes de population est telle entre les raions que le moins peuplé (Rakhiv, 30 000 habitants) compte 60 fois moins d'habitants que le plus peuplé (Kharkiv, 1,8 million). L'Association a souligné qu'avant la réforme ce rapport était de 30.

201. Les rapporteuses considèrent que des procédures de consultation ont été menées dans le cadre de la réforme territoriale de l'Ukraine. Elles rappellent aussi que l'article 5 de la Charte n'exige pas des autorités nationales qu'elles suivent les propositions des collectivités locales. Cependant, de l'avis des rapporteuses, les collectivités locales ou leurs associations n'ont pas toujours eu une possibilité effective d'exprimer leurs vues en temps utile pour pouvoir peser sur les décisions relatives aux fusions ou à leurs aspects spécifiques. Elles soulignent aussi que la consultation ne doit pas être de nature purement formelle ou symbolique. Les rapporteuses concluent par conséquent que l'article 5 n'est que partiellement respecté en Ukraine. Elles encouragent les autorités du pays à renforcer la coopération et le dialogue avec les collectivités locales et leurs associations, en particulier sur la question sensible de la modification des limites territoriales des collectivités locales.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

3.5.1 Article 6.1

202. Ce paragraphe donne aux collectivités locales toute latitude pour définir leurs structures ou leur organisation administrative internes. Il s'agit d'une compétence relevant de l'autonomie accordée aux entités locales (pouvoir d'auto-organisation). Cette latitude n'est pas absolue : elle doit respecter le cadre légal général de l'organisation gouvernementale. L'objectif ultime de ce paragraphe est de préserver l'autonomie locale en donnant aux collectivités locales la possibilité de créer une structure et une organisation administratives internes qui leur permettent de répondre aux différents besoins des résidents locaux et de fournir une gamme complète de services publics.

203. Le pouvoir d'auto-organisation des entités locales doit être étendu et inclure non seulement la capacité de décider de l'organisation locale interne mais aussi celle de créer des organes indépendants tels que des

entreprises ou agences locales chargées de fournir de meilleurs services à la population. Les collectivités locales devraient également avoir toute latitude pour mettre en place des unités et structures territoriales déconcentrées (telles que des arrondissements municipaux) afin d'exercer au mieux leurs responsabilités⁷⁹.

204. En Ukraine, les collectivités locales ont le pouvoir d'organiser la structure de leurs services administratifs. Aux termes de la loi sur l'autonomie locale en Ukraine (article 26, paragraphes 5 et 6), les conseils de village, de localité et de ville disposent d'un pouvoir de décision exclusif lors de leurs réunions plénières sur les propositions du responsable du village, de la localité ou de la ville concernant la structure des organes exécutifs du conseil, les effectifs généraux du conseil et des organes exécutifs, les charges courantes, ainsi que la constitution d'autres organes exécutifs du conseil.

205. Aux termes de l'article 140, paragraphe 5, de la Constitution, les conseils municipaux sont compétents pour organiser « l'administration des arrondissements des villes » tandis que l'article 140, paragraphe 6, autorise les conseils de village, de localité et de ville à créer des « organes d'auto-organisation populaire » (possibilité également prévue à l'article 14 de la loi sur l'autonomie locale).

206. Enfin, l'article 143 prévoit que les collectivités territoriales de village/localité/ville, directement ou par l'intermédiaire des organes d'autonomie locale qu'elles ont constitués, « créent, réorganisent et liquident les entreprises, organisations et établissements municipaux et en contrôlent l'activité ».

207. Les associations de collectivités locales d'Ukraine se sont plaintes de la « réglementation excessivement centralisée des questions relatives à l'administration locale » et ont même affirmé que « toutes les questions essentielles sont réglementées par la loi, tandis que les chartes communales jouent un rôle purement décoratif ». L'existence d'une législation interne détaillée sur les questions d'organisation des collectivités locales est un trait commun à de nombreux pays européens. Cependant, les rapporteuses ont eu le sentiment que les collectivités locales, hormis les plus petites d'entre elles non dotées des ressources nécessaires, ont la possibilité de faire leurs propres choix organisationnels à de nombreux égards. Elles considèrent par conséquent que l'article 6, paragraphe 1, est respecté en Ukraine.

3.5.2 Article 6.2

208. Dans le respect des lois et règlements généraux de la fonction publique, les collectivités locales devraient jouir de l'autonomie nécessaire pour définir en particulier les conditions d'emploi de leur personnel et pour mettre en place une politique saine et efficace de gestion des ressources humaines, offrant notamment des perspectives de formation et de carrière adéquates. Les collectivités locales doivent avoir la capacité d'attirer, de recruter et de retenir un personnel administratif qualifié. Bien entendu, cette capacité dépendra largement de leur taille et de leurs ressources⁸⁰.

209. Le Congrès a noté lors de ses exercices de suivi que, dans bon nombre de pays, les autorités nationales et/ou régionales réglementent de manière approfondie le statut du personnel des entités locales, ce qui limite le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales. En Ukraine également, les associations de collectivités locales déplorent que des lois internes et réglementations gouvernementales restreignent le champ d'action des collectivités locales concernant la sélection et l'évaluation du personnel, ainsi que l'offre d'une rémunération adéquate.

210. Cependant, le problème le plus important dans ce domaine n'est pas celui des restrictions légales, mais plutôt le fait que les collectivités locales ne disposent pas du personnel nécessaire. Les responsables des collectivités locales ont souligné le manque de compétences professionnelles de nombreux agents, en particulier dans les collectivités territoriales fusionnées nouvellement créées. Hormis dans les grandes villes, il est extrêmement difficile pour les collectivités locales d'attirer un personnel qualifié et spécialisé. Un autre aspect problématique est l'absence d'un système de formation efficace, fiable et facilement accessible, imputable essentiellement au fait que l'expérience pertinente et les ressources nécessaires font encore défaut.

211. Les rapporteuses concluent par conséquent que les exigences de l'article 6, paragraphe 2, ne sont que partiellement satisfaites en Ukraine.

79 Ibid.

80 Ibid.

3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

3.6.1 Article 7.1

212. Les collectivités locales sont tenues de fournir à tous les élus les installations, l'équipement et le soutien technique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Cela doit se faire indépendamment de l'affiliation politique du représentant élu ; les élus locaux doivent également avoir accès à des programmes de formation sur leur rôle, leur statut, leurs obligations et les limites de leurs fonctions⁸¹.

213. Les élus ne doivent pas se trouver empêchés d'exercer leurs fonctions par l'action d'une tierce partie. Ainsi, la loi devrait protéger les élus locaux contre les menaces que représentent les réseaux sociaux et les atteintes à leur vie privée. On peut également mentionner les lois qui favorisent la « judiciarisation » de la vie locale et les situations dans lesquelles les élus locaux sont menacés de poursuites, même sur la base d'accusations sans gravité. À cet égard, il convient d'établir un juste équilibre entre la lutte contre la corruption et la nécessité de faire en sorte que les responsables politiques locaux ne soient pas indûment ni arbitrairement menacés par la perspective de poursuites⁸².

214. Le précédent rapport sur l'Ukraine et la recommandation correspondante (Recommandation 348/2013 (7.b.)⁸³) notaient que certaines révocations de maires n'avaient pas été suivies d'élections et que leur poste restait vacant. Cette fois, les interlocuteurs locaux ont mis l'accent sur la pratique des élections anticipées, affirmant que leur calendrier restait conditionné par des facteurs politiques. Aux termes de la Constitution de l'Ukraine, la planification des élections anticipées relève de la compétence du Parlement (article 85, paragraphe 30). D'après ces interlocuteurs, le Parlement aurait tendance à instrumentaliser ce pouvoir à des fins politiques.

215. De cette manière, il serait mis fin prématurément au mandat de certains maires indésirables sur le plan politique, et il pourrait même arriver que les élections anticipées ne soient pas organisées. Les interlocuteurs ont cité l'exemple de Loutsk, où les élections municipales anticipées n'ont pas été planifiées depuis 2017. Pour remplacer le système de planification des élections locales anticipées, il faudrait revoir les pouvoirs de la Verkhovna Rada et modifier la Constitution. La mise en accusation de maires élus et les élections anticipées qui s'ensuivent devraient relever de la compétence du pouvoir judiciaire.

216. Les interlocuteurs représentant les associations de collectivités locales considèrent que la cessation anticipée des fonctions d'un organe ou de responsables locaux élus au suffrage direct, et en particulier les maires, ne devrait être envisagée que dans des cas exceptionnels, et uniquement dans des conditions procédurales et matérielles bien précises (par exemple après la tenue d'un référendum au quorum élevé) pour éviter tout abus à visée politique. Cette mesure de précaution est nécessaire selon eux pour que l'État n'affaiblisse pas le vote démocratique des citoyens.

217. Un autre aspect problématique concernant le statut des élus et la liberté de leur mandat tient à la possibilité prévue par la loi de révoquer les maires et les conseillers. L'article 71 de la Constitution ukrainienne dispose que les élections des organes d'autonomie locale sont libres et se tiennent au suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret. De même, son article 141, paragraphe 1, dispose expressément que les élections municipales se déroulent au scrutin secret et que les délégués sont élus pour un mandat de cinq ans.

218. En 2015, des amendements ont été apportés aux lois « sur l'autonomie locale en Ukraine » et « sur le statut des conseillers locaux » afin de définir la procédure de révocation, sur initiative populaire, du maire d'un

81 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 110.

82 Ibid., paragraphe 112.

83 Ibid.

village, d'une commune ou d'une ville et/ou de membres d'un organe électif local ou régional. La révocation intervient après que le groupe à l'origine de l'initiative a recueilli un nombre donné de signatures d'électeurs.

219. Il est manifeste que la procédure de révocation prévue par le cadre juridique (articles 37 à 48 de la loi sur le statut des conseillers locaux et articles 78 et 79 de la loi sur l'autonomie locale) ne protège pas les résultats des élections et peut être utilisée pour exercer une influence directe sur les électeurs.

220. Dans un rapport de 2019 sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux⁸⁴, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise du Conseil de l'Europe) notait que le vote de révocation de maires directement élus était conforme aux normes internationales, mais soulignait les risques et dangers d'un tel vote. Selon la Commission, cette procédure ne peut être considérée comme « un instrument démocratique admissible qu'à titre exceptionnel et si elle est prévue en droit national ou régional, fait l'objet d'une réglementation très soignée, et est assortie de garanties de procédure suffisantes prévenant effectivement les abus ».

221. Le rapport rappelait clairement un certain nombre de conditions essentielles à respecter par les référendums révocatoires : (a) la révocation populaire ne doit être possible que pour les maires élus au suffrage universel direct, si elle est prévue dans la constitution ou dans une loi nationale ou régionale ; (b) le recours à la révocation populaire devrait être exceptionnel, strictement réglementé par la législation nationale ou régionale, et ne devrait que compléter les autres dispositifs dont dispose une démocratie représentative ; (c) la législation devrait définir des garanties procédurales adéquates de transparence, de légitimité et de légalité du processus révocatoire ; elle devrait également identifier clairement ses acteurs, et fixer des seuils suffisamment élevés pour le lancement de la procédure (nombre de signatures ou de membres du conseil local) et de validation de la révocation, mettre en place des limites temporelles claires et raisonnables et prévoir le contrôle juridictionnel des étapes et des conditions du processus⁸⁵.

222. En revanche, la possibilité d'un référendum révocatoire à l'encontre des membres des conseils ou assemblées locaux ne saurait être admise, compte tenu du droit au libre exercice des fonctions d'élu local (article 7.1). Dans le rapport précité, la Commission de Venise soulignait que le principe de l'interdiction du mandat impératif s'appliquait aux conseillers locaux, même dans les pays où il est normalement considéré comme réservé aux membres du Parlement⁸⁶.

223. L'administration présidentielle a fait observer que la révocation était encore une question politique très sensible en Ukraine. En tout état de cause, l'avis de la Commission de Venise sera dûment pris en considération. Par ailleurs, la suppression progressive des procédures précitées en vue d'harmoniser la législation ukrainienne sur l'autonomie locale avec les normes européennes en matière de démocratie locale sera considérée comme une option souhaitable.

224. Les dispositions du droit ukrainien prévoyant la révocation des conseillers sont à l'évidence contraires au principe de la liberté des mandats et à l'article 7, paragraphe 1, de la Charte. De plus, la révocation des maires semble également poser problème en ce qu'elle ne respecte pas les critères fixés par la Commission de Venise pour qu'elle puisse être jugée compatible, dans des cas exceptionnels, avec cette disposition de la Charte. Par conséquent, la situation en Ukraine n'est pas conforme à l'article 7, paragraphe 1, de la Charte.

3.6.2 Article 7.2

225. Ce paragraphe concerne également les conditions d'exercice du mandat des élus locaux et met l'accent sur l'aspect financier de leur engagement. Le but de cette disposition est de faire en sorte que les élus locaux reçoivent une « compensation financière adéquate » et d'éviter que le statut des élus locaux soit de nature à limiter ou à ôter à certains candidats la possibilité de briguer un mandat en raison de considérations financières⁸⁷.

226. S'agissant du mandat électif, une distinction peut être faite entre trois niveaux d'engagement :

- les mandats électifs considérés comme une responsabilité à temps plein (l'exercice d'une autre activité professionnelle en parallèle n'est guère possible).
- les mandats considérés comme une responsabilité à temps partiel (40 %, mi-temps, etc.).

84 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), rapport sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux, CDL-AD(2019)011, Avis n° 910/2017, Strasbourg, 24 juin 2019, p. 21 et suivantes.

85 Ibid.

86 Ibid.

87 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 113.

- les responsabilités politiques qui constituent une activité secondaire (n'affectant généralement pas l'activité principale). L'élu peut conserver un emploi à temps plein.

227. Bien entendu, la distinction entre ces trois catégories ne correspond pas à la pratique de tous les pays : certains considèrent que tout mandat électif, même s'il ne représente que quelques heures de travail par mois, est un emploi à temps partiel. De nombreux pays partent du principe que l'engagement à temps plein ne concerne que les membres du Parlement, les engagements des conseillers locaux étant généralement moins exigeants. Si la fonction de maire (et dans certains cas d'un ou de plusieurs maires adjoints) puisse être considérée comme une responsabilité à temps plein, une part importante des conseillers locaux élus ont des responsabilités à temps partiel ou exercent leur mandat politique en tant qu'activité secondaire⁸⁸.

228. En Ukraine, l'article 6 de la loi « sur le statut des conseillers locaux » semble suivre un modèle similaire : d'après son paragraphe 2 :

Un conseiller local élu à la fonction de secrétaire d'un conseil de village, de localité ou de ville, un maire ou maire-adjoint d'un conseil de ville-*raion*, de *raion* ou d'*oblast* travaille de manière permanente au sein de ce conseil et ne peut cumuler ses fonctions officielles avec une autre fonction, [...] exercer une activité entrepreneuriale ou en retirer un bénéfice, à moins que la loi n'en dispose autrement.

Le paragraphe 3 dispose qu'« en vertu d'une résolution d'un conseil d'*oblast* ou du conseil municipal de Kiev ou de Sébastopol, un conseiller élu à la fonction de président d'une commission budgétaire permanente peut travailler de manière permanente au sein de ce conseil ». Pour les autres conseillers, le paragraphe 1 dispose qu'« un conseiller local exerce ses fonctions sans cesser ses activités entrepreneuriales ou officielles ».

229. Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, de la Charte, les conditions d'exercice du mandat des élus locaux doivent permettre une « compensation financière adéquate » ainsi que, le cas échéant, « la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante ». L'article 32, paragraphe 2, de la loi « sur le statut des conseillers locaux » dispose qu'« un conseiller local qui exerce ses fonctions de conseiller lors de ses heures de travail se voit rembourser [...] le salaire moyen et les autres frais [...] ».

230. L'article 33, paragraphe 1, dispose ce qui suit :

L'élection d'un conseiller local à une fonction élective au sein d'un conseil pour lequel il travaille à titre permanent entraîne la suspension de son contrat de travail sur son précédent lieu de travail [...] Un employé sera recruté à son poste dans le cadre d'un contrat à durée déterminée auquel il sera mis fin si le conseiller reprend ses fonctions antérieures.

En ce qui concerne la simple participation aux sessions et réunions, chaque conseiller est dispensé « d'accomplir ses tâches de production ou d'exercer ses fonctions officielles » (article 32, paragraphe 1).

231. Aux termes de l'article 34 de la loi « sur le statut des conseillers locaux », « un conseiller local a droit, sur le territoire du conseil concerné, à la gratuité des transports ferroviaires, routiers ou fluviaux, quel qu'en soit le régime de propriété, et de tous types de transports urbains de voyageurs (hormis le taxi) ».

232. Compte tenu des dispositions précitées, les rapporteurs concluent que l'article 7, paragraphe 2, est respecté en Ukraine.

3.6.3 Article 7.3

233. Les restrictions à l'exercice d'une fonction élective doivent être aussi limitées que possible et énoncées dans la législation nationale, ce qui signifie qu'elles s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement. Les principales restrictions à l'exercice d'une fonction devraient être liées à des conflits d'intérêts potentiels ou à l'existence d'engagements qui empêchent l'élu local d'exercer ses fonctions de manière professionnelle au sein de la collectivité locale⁸⁹.

234. L'article 7 de la loi « sur le statut des conseillers locaux » définit les cas d'incompatibilité du statut de conseiller local avec certaines fonctions et activités : d'après le paragraphe 1, un « conseiller local occupant la

⁸⁸ Conseil de l'Europe, Étude de la loi ukrainienne sur le statut des conseillers locaux, Strasbourg 2018, pp. 17-18.

⁸⁹ Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 120.

fonction de chef d'une autorité exécutive locale ou toute autre fonction soumise aux exigences de la Constitution (254k/96– VR) et des lois de l'Ukraine concernant les restrictions au cumul de fonctions » ne peut cumuler cette activité officielle avec la fonction de maire d'un village, d'une localité ou d'une ville ou de secrétaire d'un conseil de village, de localité ou de ville, de maire ou maire-adjoint d'un conseil de ville-*raion*, de *raion* ou d'*oblast*, ainsi qu'avec d'autres activités exercées à titre permanent au sein des conseils, de leurs organes exécutifs ou de leurs bureaux. Par ailleurs, aux termes du paragraphe 3, un « conseiller local ne peut exercer aucun autre mandat représentatif ».

235. Ces dispositions sont conformes à l'esprit de la Résolution 60/1999 et à l'article 11 du Code de conduite du Congrès⁹⁰, ainsi qu'à l'avis et à la proposition du Comité sur la démocratie locale et régionale, selon lesquels « le cumul de plus de deux mandats électifs directs à des niveaux différents n'est pas souhaitable [...] et ne devrait pas, en principe, être pratiqué ». Par ailleurs, il conviendrait d'examiner la possibilité de prévoir des incompatibilités de fonctions pour les personnes employées par la commune ou par une personne morale ou une fondation placée sous le contrôle de la commune et occupant un poste d'encadrement au sein de l'administration. Ces personnes ne devraient pas être éligibles à la fonction de conseiller local à moins que les relations de travail en question ne prennent fin avant le début de leur mandat⁹¹.

236. Il convient de noter que la loi « sur le statut des conseillers locaux » contient, dans son article 7, paragraphe 2, une règle générale selon laquelle « un conseiller local ne peut se servir de son mandat de conseiller à des fins non liées à l'activité de conseiller » ; cependant, cette loi n'aborde pas la question des déclarations et conflits d'intérêts ou de l'interdiction de conclure un contrat de travail avec certains types de sociétés à l'issue du mandat électif. Par conséquent, l'Avis du Comité sur la démocratie locale et régionale recommandait d'adopter une approche plus stricte, consistant par exemple à demander aux élus d'effectuer une déclaration de patrimoine avant et après leur mandat et de déclarer, tout au long de leur mandat, tout intérêt personnel et en particulier financier lié aux activités de la collectivité locale ou régionale (voir article 17 du Code de conduite concernant les déclarations d'intérêts).

237. D'après la loi ukrainienne « sur la prévention de la corruption », le fait de ne pas signaler et résoudre de manière adéquate un conflit d'intérêts constitue une irrégularité dans le processus décisionnel. Les intérêts privés ne se limitent pas aux intérêts financiers ou matériels ; le népotisme et le clientélisme sont considérés comme des sous-catégories de conflits d'intérêts et sont soumis à la même législation. Aux termes de l'article 59-1 de la loi « sur l'autonomie locale en Ukraine », les conseils locaux disposent de commissions permanentes spéciales chargées des consultations, du suivi et des contrôles en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts. Lorsqu'un conflit d'intérêts réel est mis en évidence, l'Agence nationale de prévention de la corruption invite les autorités concernées à prendre des mesures. Si le conflit d'intérêts n'est pas résolu dans un délai de dix jours, l'Agence signale une infraction administrative. D'après l'article 172.7 du Code administratif de l'Ukraine, un conflit d'intérêts réel est puni d'une amende et d'une privation du droit d'exercer certaines activités pendant un an.

Les informations concernant les infractions liées à la corruption (comme les conflits d'intérêts) sont réunies dans une base de données unique, en accès libre, sur les personnes impliquées dans des affaires de corruption, ce qui nuit à l'image des auteurs des actes.

238. Eu égard aux dispositions juridiques en vigueur et à leurs échanges avec les acteurs concernés, les rapporteuses concluent que les exigences de l'article 7, paragraphe 3, sont respectées en Ukraine.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

90 « Code de conduite relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux », préparé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

91 Conseil de l'Europe, Étude de la loi ukrainienne sur le statut des conseillers locaux, Strasbourg 2018, p. 17.

3.7.1 Article 8.1

239. Dans sa recommandation majeure de 2019 sur le contrôle des actes des collectivités locales, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe distinguait trois types de contrôles : administratif (incluant le contrôle des actes financiers), financier (visant à examiner la situation financière de la collectivité locale, ses registres, ses comptes et les dispositions qu'elle a prises) et démocratique (par les citoyens et les élus). Seul le premier est visé par l'article 8 de la Charte, qui ne s'applique en aucun cas à la surveillance ou au contrôle exercés par l'ombudsman, le parquet ou le législateur. L'existence du contrôle administratif se justifie par la nécessité de respecter « [les] principes de l'État de droit et [les] rôles attribués aux divers pouvoirs publics ainsi que [de protéger] les droits des citoyens et la bonne gestion des biens publics »⁹².

240. Le rapport explicatif de la Charte circonscrit le champ d'application de l'article 8 au contrôle exercé « par les autorités d'autres niveaux », c'est-à-dire par les autorités ou organismes centraux (ministères de tutelle, ministère de l'Intérieur, etc.) ou régionaux. Quant aux questions pouvant faire l'objet d'un « contrôle », la Charte utilise le terme « actes » dont l'acception est large et englobe tous types de plans, projets, règles, décisions ou stratégies approuvés au niveau local.

241. La Charte pose ici un principe important dans le domaine du contrôle administratif des collectivités locales : toute forme de contrôle de ce type doit être prévue par la Constitution ou par la loi. En d'autres termes, elle introduit le principe de légalité dans le contrôle des collectivités locales. Le contrôle ne peut pas être improvisé ou ordonné par le niveau territorial supérieur en l'absence d'une base juridique claire. D'autre part, les autorités de tutelle doivent respecter scrupuleusement les procédures établies par la loi pour l'exercice de ce contrôle (moment, modalités, compétence, etc.)⁹³.

242. Aux termes de l'article 144, paragraphe 1, de la Constitution, les organes d'autonomie locale, dans la limite des pouvoirs définis par la loi, adoptent des décisions dont l'exécution est obligatoire sur l'ensemble du territoire concerné. Cela signifie que les décisions des organes des collectivités locales ne requièrent pas, par principe, un accord préalable ou un contrôle ex ante par les autorités de l'État.

243. Le deuxième paragraphe du même article prévoit qu'en cas de non-conformité avec la Constitution ou les lois de l'Ukraine, les décisions des organes d'autonomie locale sont suspendues conformément à la procédure établie par la loi, et font simultanément l'objet d'un recours juridictionnel.

244. L'article 20 de la loi sur l'autonomie locale en Ukraine dispose de manière générale ce qui suit :

Le contrôle par le gouvernement central des activités des organes et agents des collectivités locales ne peut être exercé que sur la base, et dans les limites, des pouvoirs et procédures prévus dans la Constitution et les lois de l'Ukraine, et ne peut pas constituer une ingérence des organes ou agents des autorités centrales dans l'exercice, par les collectivités locales, des compétences exclusives qui leur sont déléguées.

245. Il existe actuellement un vide juridique en ce qui concerne le contrôle administratif des collectivités locales sur les décisions relatives à leurs propres affaires. Jusque récemment, le pouvoir de contrôle par l'État de la conformité des décisions des organes d'autonomie locale avec la Constitution et les lois de l'Ukraine et le pouvoir de suspension de ces décisions étaient, chose inhabituelle, exercés par les parquets en tant que garants du respect des lois. Cette responsabilité ayant été retirée aux parquets pour ce qui est des collectivités locales, l'État ne contrôle pas la légalité des règlements et décisions des organes d'autonomie locale.

246. Comme cela a déjà été mentionné dans le présent rapport, le projet d'amendements constitutionnels entend combler cette lacune en mettant en place l'institution du préfet (*uryadnyk*), qui aura compétence pour contrôler le respect de la Constitution et des lois de l'Ukraine par les collectivités locales. Cependant, le problème restera irrésolu jusqu'à l'entrée en vigueur de ces amendements. Dans un contexte de décentralisation accélérée et de transfert de nouvelles compétences et ressources aux collectivités locales, une telle situation peut porter atteinte aux droits et aux intérêts de la population locale et/ou de l'État.

92 Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019 lors de la 1343^e réunion des Délégués des Ministres). Cette recommandation comporte en annexe les Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle des actes des collectivités locales.

93 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 128.

247. Par ailleurs, les décisions des organes et responsables des collectivités locales relatives aux affaires locales font actuellement l'objet de contrôles ponctuels menés de façon fragmentaire par plus d'une dizaine d'organes exécutifs de l'État. Cette situation paraît problématique, compte tenu en particulier du manque de clarté de la distinction entre les compétences propres et les compétences déléguées.

248. Les citoyens lésés par les pratiques illégales des collectivités locales peuvent saisir les tribunaux ou le Commissaire aux droits de l'homme de la Verkhovna Rada.

249. La situation en Ukraine ne sera pas satisfaisante tant qu'un nouveau système consolidé de contrôle administratif ne sera pas mis en place et appliqué de manière effective. Cela étant, elle ne constitue pas en soi une violation de l'article 8, paragraphe 1, de la Charte, l'existence d'un tel système de contrôle étant davantage un but souhaitable qu'une obligation expresse.

3.7.2 Article 8.2

250. La Charte établit la règle générale selon laquelle le contrôle ne doit (« normalement ») viser qu'à assurer le respect de la loi et des principes constitutionnels. Elle proclame ainsi une prédilection globale pour le contrôle de légalité par rapport au contrôle d'opportunité, seul le premier étant généralement conforme à ses dispositions. Le contrôle d'opportunité n'est pas interdit par la Charte, mais il est sévèrement restreint, car réputé antinomique avec la notion même d'autonomie locale. Le contrôle administratif de l'opportunité d'un acte doit par conséquent être limité aux tâches déléguées aux collectivités locales par les autorités supérieures (les autorités de tutelle). Le type de compétence locale revêt donc une grande importance pour déterminer la nature et la portée du contrôle administratif pouvant être exercé par les instances administratives supérieures conformément à la Charte⁹⁴.

251. D'après le dernier paragraphe de l'article 143 de la Constitution ukrainienne, « les organes d'autonomie locale, sur les questions relatives à l'exercice de compétences du pouvoir exécutif, sont soumis au contrôle des organes du pouvoir exécutif pertinents ». La Constitution utilise le terme de « contrôle » et non celui de « suivi », et semble donc inclure le contrôle d'opportunité.

252. Ce contrôle est exercé dans certains cas par les administrations de l'État au niveau régional pour les pouvoirs délégués par l'État. Par ailleurs, il y a un chevauchement des pouvoirs entre les organes exécutifs centraux et les administrations locales de l'État pour ce qui est du contrôle par l'État de la mise en œuvre de certaines compétences déléguées exercées par les collectivités locales. Les interlocuteurs locaux ont souligné que « plus de dix organes exécutifs de l'État (parmi lesquels le cadastre, l'inspection d'État, l'inspection nationale des constructions, le ministère de l'Intérieur et les services d'urgence nationaux) suivent et contrôlent les décisions des organes d'autonomie locale et de leurs agents ».

253. Des consultations étant en cours pour modifier la Constitution de l'Ukraine et notamment pour définir le statut juridique du préfet/*uryadnyk* et ses pouvoirs en matière de contrôle, il semble plus approprié de réglementer la procédure de contrôle administratif dans le cadre d'une loi distincte. Les associations de collectivités locales élaborent actuellement un modèle faisant intervenir de multiples acteurs pour « trouver un juste milieu entre l'autonomie des collectivités locales et la prise en compte des intérêts nationaux, notamment pour ce qui est d'assurer l'intégrité territoriale de l'État ».

254. Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement des collectivités et des territoires a souligné que les projets d'amendements des lois « sur l'autonomie locale en Ukraine » et « sur les administrations locales de l'État » indiquait clairement que les compétences propres devaient être contrôlées uniquement sous l'angle de leur légalité et que seules les compétences déléguées seraient contrôlées sous l'angle de leur efficacité et de leur opportunité.

255. À nouveau, il est évident que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. La multiplication des contrôles étatiques, y compris les contrôles d'opportunité, et leur réalisation par des organes différents créent une situation d'incertitude et d'imprévisibilité qui n'est pas conforme à la Charte. Celle-ci considère en effet les contrôles d'opportunité comme une exception qui devrait être systématiquement réglementée de manière à assurer l'unité des politiques publiques et de la mise en œuvre des normes. Pour cette raison, les rapporteuses concluent que le deuxième paragraphe de l'article 8 n'est pas respecté en Ukraine.

94 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphes 132, 134.

3.7.3 Article 8.3

256. Cette disposition énonce le principe de proportionnalité du contrôle administratif des actes des collectivités locales par des collectivités territoriales supérieures. Ce principe peut se définir comme suit : l'intervention de l'autorité de contrôle doit être proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle entend protéger. Dans cet esprit, en 2019, le Comité des Ministres a recommandé aux gouvernements des États membres d'adopter des mesures appropriées pour « mettre en place un cadre juridique, institutionnel et réglementaire adéquat pour un contrôle des activités des collectivités locales qui soit proportionné, en droit et en pratique, à l'importance des intérêts qu'il entend préserver »⁹⁵.

257. Ce principe s'applique apparemment à toute forme de contrôle interadministrations, qu'il s'agisse d'un contrôle de légalité ou d'opportunité, a priori ou a posteriori. C'est un principe général qui s'évalue au cas par cas, même si l'on peut le résumer simplement en disant que pour garantir le respect de la légalité, l'organisme régional/étatique investi du pouvoir de contrôle devrait s'abstenir de recourir à des moyens disproportionnés.

258. Par conséquent, en vertu du principe de proportionnalité, l'organisme régional ou national ne devrait intervenir que dans la mesure nécessaire, en tenant compte de la pertinence de l'intérêt public en jeu ou de la gravité de la violation prétendument commise par la collectivité locale. Un système dans lequel les collectivités locales doivent obtenir l'approbation préalable d'organismes régionaux ou nationaux avant de prendre des décisions mineures, voire insignifiantes, ne peut être jugé conforme au principe de proportionnalité. De même, dans le cas d'une violation constatée a posteriori, les mesures de contrôle doivent être proportionnées à la gravité de cette violation. Toute infraction à la réglementation ne justifie pas, par exemple, l'annulation d'une décision.

259. D'après les interlocuteurs locaux, dans le cadre juridique précédemment en vigueur le rôle et la pratique du parquet violaient dans bien des cas le principe de proportionnalité. Cependant, étant donné que cette prérogative du procureur n'existe plus, que le nouveau système de contrôle prévu par les amendements constitutionnels n'a pas encore été approuvé et qu'il n'y a pas de système consolidé de contrôle administratif, les rapporteuses ne peuvent pour l'heure que conclure à l'absence de violation du dernier paragraphe de l'article 8 en Ukraine. Cela étant, l'absence de cadre juridique et le contrôle exercé au cas par cas et de manière fragmentaire par les organes exécutifs de l'État comportent un risque élevé de violation de l'article 8, paragraphe 3.

3.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources distribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

⁹⁵ Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019 lors de la 1343^e réunion des Délégués des Ministres).

3.8.1 Article 9.1

260. Ce paragraphe établit deux principes fondamentaux dans le domaine financier : d'une part, les collectivités locales doivent disposer de leurs propres ressources financières ; d'autre part, elles doivent rester libres de choisir la manière de les dépenser.

261. Concernant la première dimension, les collectivités locales ont « droit » à leurs propres ressources. Il ne s'agit pas d'une simple attente, mais d'un véritable « droit » qui n'est cependant pas absolu et doit s'exercer « dans le cadre de la politique économique nationale ». L'expression « ressources propres suffisantes » comprend l'obligation d'assurer la proportionnalité entre les fonctions des collectivités locales et les financements disponibles.

262. La deuxième dimension est celle de la liberté des collectivités locales de disposer (au moins) de leurs « ressources propres » dans l'exercice de leurs compétences. Toutes les limites et restrictions imposées par les autorités supérieures aux collectivités locales devraient être précisées et justifiées et viser à assurer une stabilité macro-économique et une bonne gestion financière⁹⁶.

263. Concernant la base financière de l'autonomie locale, la Constitution de l'Ukraine contient les dispositions suivantes :

Article 142

La base matérielle et financière de l'autonomie locale est constituée par les biens meubles et immeubles, les recettes des budgets locaux et autres fonds, les terres, les ressources naturelles appartenant aux collectivités territoriales des villages, localités, villes et arrondissements de villes, ainsi que les biens qui leur appartiennent en commun et sont gérés par les conseils de district et d'*oblast* [...]

L'État participe à la constitution des recettes budgétaires des collectivités locales et soutient financièrement l'autonomie locale.

Article 143

Les collectivités territoriales de village, de localité et de ville, directement ou par l'intermédiaire des organes d'autonomie locale qu'elles ont constitués, gèrent les biens relevant de la propriété communale [...].

264. Le Code budgétaire et le Code des impôts de l'Ukraine ont été modifiés en 2015 (décentralisation budgétaire) afin de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales ; les communes fusionnées ont été les principales bénéficiaires de la décentralisation budgétaire. Ces quatre dernières années, les recettes budgétaires locales, hors transferts, ont augmenté de 68,6 à 275 milliards UAH. En 2019, les recettes budgétaires locales (hors transferts interbudgétaires) ont augmenté de 14,1 % et les dépenses d'investissement de 9,4 % (avec un taux d'inflation de 4,1 %). Comme on l'a vu dans la partie 3.1 du présent rapport, la réforme de décentralisation budgétaire a incontestablement amélioré la situation financière de nombreuses collectivités locales du pays.

265. Les biens communaux constituent un fondement important de l'autonomie financière des collectivités locales, ainsi que des politiques locales d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de logement social, de protection de l'environnement, etc. Le transfert aux communes de biens ayant appartenu à l'État a été une difficulté majeure dans tous les pays en transition, pendant la période de transition et au-delà.

266. En Ukraine, il semble y avoir dans certains cas une tendance à favoriser la privatisation plutôt que la municipalisation des biens ayant appartenu à l'État : lors de la visite de suivi, les représentants du conseil de district de Fastiv se sont plaints d'un « abus de pouvoir de la part des agents du cadastre national à différents niveaux en matière d'aménagement du territoire », affirmant plus précisément que la position du conseil municipal concerné n'avait pas été prise en compte et que des biens fonciers de l'État avaient été cédés à des acteurs privés, ce qui représentait une utilisation déraisonnable des terres (ne tenant pas compte des intérêts de la société, des collectivités territoriales et de l'État). Par ailleurs, le conseil de district a mis en garde à plusieurs reprises contre l'ouverture rapide du marché foncier et insisté sur la nécessité de prendre un ensemble de dispositions pour préparer cette étape cruciale pendant le moratoire, affirmant qu'une privatisation prématurée déstabiliserait le secteur agricole, ce qui causerait un tort irréparable à l'économie ukrainienne.

267. Concernant le droit des collectivités locales, aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de disposer librement de leurs ressources, il convient de noter que la nécessité d'une gestion prudente et le fait que la plupart des

⁹⁶ Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 147.

recettes des collectivités locales proviennent de subventions ont conduit à la mise en place d'un système complexe de contrôle financier. Plus précisément, le contrôle financier est exercé par les administrations d'État suivantes :

- le ministère des Finances (méthodologie de planification des budgets locaux et d'établissement de rapports) ;
- le Trésor national (exécution monétaire des budgets locaux) ;
- les administrations de l'État au niveau des *oblasts* et des *raions* (préparation et mise en œuvre des budgets des *oblasts* et des *raions*) ;
- le Service national d'audit (contrôle par l'État des budgets locaux) ;
- la Cour des comptes (contrôle par l'État des budgets locaux).

268. Actuellement, le contrôle financier porte sur toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des budgets locaux. Ce système présente de nombreuses faiblesses et doit être simplifié et amélioré. D'après certains interlocuteurs, le système de contrôle financier a été utilisé à plusieurs reprises pour restreindre la liberté de décision des collectivités locales, par exemple pour bloquer les sorties de fonds des budgets locaux par le Trésor sans motif légal valable.

269. Les rapporteuses concluent que l'article 9, paragraphe 1, est partiellement respecté en Ukraine, en raison principalement des irrégularités dans la constitution des biens communaux et de la complexité du système de contrôle financier.

3.8.2 Article 9.2

270. Ce paragraphe énonce le « principe de proportionnalité » des ressources financières des collectivités locales. Ce principe signifie que les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être suffisantes et proportionnées à leurs fonctions et compétences. On ne saurait en déduire que toutes les compétences doivent être financées par des recettes propres. Ce paragraphe indique qu'il doit y avoir un rapport adéquat entre les recettes des collectivités locales et leurs tâches, afin que ces collectivités disposent de ressources financières suffisantes pour exercer les compétences qui leur sont attribuées par la loi⁹⁷.

271. Aux termes du dernier paragraphe de l'article 142 de la Constitution de l'Ukraine, « les dépenses des organes d'autonomie locale découlant des décisions d'organes de l'État sont compensées par l'État ». L'article 143, paragraphe 3, dispose que l'État finance l'exercice des compétences du pouvoir exécutif qui sont attribuées par la loi aux organes d'autonomie locale « dans leur intégralité ou par l'affectation de certains impôts nationaux au budget local selon la procédure prévue par la loi », et « par le transfert de certains biens relevant de la propriété de l'État aux organes d'autonomie locale ».

272. Bien que les principes d'adéquation et de compensation des dépenses découlant des décisions d'autres autorités soient utiles pour assurer un bon niveau de protection des collectivités locales, ils ne pourraient pas être mis en œuvre intégralement en l'absence de précisions législatives supplémentaires (ou plus exactement, ils pourraient donner lieu à des débats juridiques et constitutionnels interminables).

273. Pourtant, d'après l'Association des villes ukrainiennes, le gouvernement central réviserait souvent à la baisse les ressources financières dédiées aux compétences déléguées. En 2017, par exemple, les transferts interbudgétaires pour l'éducation et la santé ont été limités aux coûts salariaux, tandis que les dépenses d'entretien des bâtiments et équipements ont été prises en charge par les budgets locaux. En 2016, l'État a transféré le poste de dépenses relatif à la prestation de services de transport public urbain aux citoyens privilégiés, sans l'accompagner des ressources financières adéquates.

274. L'Association des villes ukrainiennes reconnaît que la fusion des collectivités territoriales a considérablement élargi la base de revenus de ces dernières par rapport aux budgets des conseils locaux qui les constituaient. Cependant, malgré l'attribution de sources de revenus supplémentaires et les subventions affectées sur le budget de l'État à la santé, l'éducation et d'autres domaines pour la mise en œuvre des programmes de l'État, l'exercice des compétences déléguées n'a pas pu être totalement assuré.

275. Par conséquent, les rapporteuses concluent que la situation en Ukraine n'est que partiellement conforme aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2.

97 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif.

3.8.3 Article 9.3

276. D'après l'article 143 de la Constitution, « les collectivités territoriales de village, de localité ou de ville, directement ou par l'intermédiaire des organes d'autonomie locale qu'elles ont constitués, [...] fixent les taxes et redevances locales en conformité avec la loi [...] ». L'article 143 apporte ainsi une base constitutionnelle au pouvoir des collectivités locales de premier niveau de définir les taxes et redevances locales conformément à la loi.

277. D'après les informations fournies par l'Association des villes ukrainiennes, un quart environ des ressources financières des collectivités locales proviennent des redevances et impôts locaux. Les collectivités locales ont le droit d'en fixer les taux dans les limites définies par le Code des impôts. Cependant, cette possibilité ne s'applique pas à tous les types d'impôts locaux. Le montant de la taxe de transport ou de l'impôt à taux unique, par exemple, est établi par le Code des impôts de l'Ukraine.

278. De fait, les ressources propres ne représentent qu'une part relativement faible des ressources financières des collectivités locales. D'après les informations fournies par des observateurs étrangers, la possibilité de fixer le taux existe en principe, mais elle est limitée dans la pratique. L'État attend de toutes les collectivités locales qu'elles tirent pleinement parti de toutes les possibilités de générer des recettes. De plus, les collectivités locales ne disposent pas encore de leur propre administration fiscale et ne collectent donc pas elles-mêmes les impôts et taxes. Ce sont les autorités centrales qui le font pour elles.

279. La réforme a renforcé les capacités de certaines collectivités locales, qui peuvent tirer profit de la décentralisation budgétaire. Cependant, ces capacités sont très variables et dépendent d'un certain nombre d'aspects essentiels : tandis que les villes (de niveau régional) et un nombre important de collectivités territoriales fusionnées semblent réussir à générer des recettes en tant que centres de l'activité économique (elles ont la possibilité de collecter la lucrative taxe foncière qui englobe les taxes sur les biens immobiliers, les propriétés non bâties et les véhicules), beaucoup d'autres communes sont largement tributaires de l'aide financière de l'État.

280. D'après les données fournies par l'Association des villes d'Ukraine, l'analyse de la structure des recettes budgétaires locales en 2016 et 2017 a révélé, une fois de plus, leur dépendance à l'égard des transferts du budget de l'État (plus de 50 % du total des recettes totales), ce qui ne correspond pas aux tendances européennes ni aux normes établies par la Charte européenne de l'autonomie locale relatives à la liberté des collectivités locales de conduire leurs propres politiques. Dans de nombreux pays européens, la part des transferts de l'État est inférieure à 50 % (France : 23 %, Suède : 37 %, Pologne : 29,2 %). Il est donc évident que la base des impôts locaux devrait être élargie et dynamisée.

281. Du fait notamment de la part importante des subventions de l'État dans les ressources financières des collectivités locales, les rapporteurs concluent que l'Ukraine respecte partiellement les exigences de l'article 9, paragraphe 3.

3.8.4 Article 9.4

282. Ce paragraphe consacre deux caractéristiques importantes des systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources des collectivités locales : la diversification d'une part et le caractère « évolutif » d'autre part. Tout d'abord, la diversification des sources de revenus est essentielle pour permettre aux collectivités locales de conserver leur autonomie en période de fluctuations économiques. Par conséquent, le financement de ces collectivités ne devrait pas dépendre uniquement des impôts ou des transferts, mais s'appuyer également sur toutes les autres recettes locales envisageables : transferts, impôts locaux, droits, taxes, redevances, bénéfices de droit privé, intérêts des comptes et dépôts bancaires, sanctions et amendes, ventes immobilières, offre de biens et services au secteur privé, etc.

283. L'autre aspect mentionné dans l'article 9, paragraphe 4, concerne le caractère « évolutif » des systèmes de financement locaux. Les finances locales doivent en effet pouvoir augmenter pour supporter le coût de la prestation de services, c'est-à-dire être capables de s'adapter à l'évolution de la conjoncture, aux nouveaux besoins et scénarios macro-économiques et être suffisantes pour couvrir la prestation de services. Les transferts des organes régionaux ou nationaux devraient donc être actualisés et éventuellement augmentés au fil des ans pour tenir compte de la hausse des prix ou des autres facteurs inhérents à la prestation de services. D'autre part, les collectivités locales devraient être autorisées à relever le taux de leurs impôts lorsque l'inflation l'exige. En conséquence, une délégation de compétences sans indication de la source de financement censée

couvrir le coût inhérent à l'exercice de ces nouvelles responsabilités est contraire au principe du caractère évolutif des recettes⁹⁸.

284. D'après l'analyse évoquée à la partie 3.1.2 du présent rapport, suggérant que le financement des collectivités locales semble atteindre un niveau de diversification acceptable (même si, comme on l'a vu, la question des biens municipaux reste ouverte), il ne peut toutefois être considéré comme étant de nature évolutive, notamment en ce qui concerne les recettes censées couvrir le coût des compétences supplémentaires déléguées aux collectivités locales (voir observations relatives au paragraphe 2). Les rapporteuses concluent par conséquent que l'article 9, paragraphe 4, est partiellement respecté.

3.8.5 Article 9.5

285. Cette disposition concerne la question de la situation financière des communes économiquement défavorisées en raison de leur démographie ou de leur situation géographique (régions en transition, montagneuses ou insulaires) ou simplement du fait qu'elles sont trop petites pour disposer des ressources nécessaires à la réalisation de leurs missions ou encore du fait de charges particulières liées par exemple à des dépenses sociales élevées.

286. L'article 9.5 introduit le principe de protection des collectivités locales financièrement plus faibles. À titre de méthode conventionnelle d'aide à ces collectivités, la Charte préconise la péréquation financière qui est un mécanisme bien connu de redistribution dans le cadre du fédéralisme budgétaire. Selon la définition de l'OCDE, la péréquation budgétaire désigne le transfert de ressources budgétaires entre collectivités territoriales dans le but de compenser des différences en termes de capacité fiscale ou de coût des services publics⁹⁹.

287. Sans système de péréquation, il ne serait pas possible d'assurer « un développement socio-économique équilibré et durable des territoires » comme l'exige l'article 132 de la Constitution de l'Ukraine. Il n'existe pas de pays en Europe où aucune commune ne bénéficie de transferts (dotations ou subventions) ni où le système de finances locales ne comporte aucun élément de péréquation.

288. En Ukraine, le système de péréquation financière semble insuffisant et nécessite des corrections systématiques :

- la péréquation financière verticale est très limitée ; seule une faible part des recettes totales de l'État y est consacrée. Il convient donc de renforcer le système de péréquation verticale dans son ensemble et sur une base permanente. Un système qui « s'auto-équilibre » (dans lequel la péréquation financière est exclusivement ou dans une grande mesure assurée par les contributions des collectivités locales les plus riches) ne semble pas être viable à long terme sur le plan politique.
- les collectivités locales dont les recettes sont supérieures à la moyenne sont les principales contributrices à la péréquation financière (péréquation horizontale). Le revenu moyen des communes est calculé en englobant les districts, les villes d'importance régionale et les collectivités territoriales fusionnées. Sur cette base, les villes d'importance régionale et les communes fusionnées paient la plus grande part mais ne perçoivent que des montants limités en retour. Au contraire, les districts ne versent quasiment rien et bénéficient le plus du système. Cette situation affaiblit le premier niveau de l'autonomie locale au lieu de le renforcer.

289. Dans l'attente de la mise en place d'un nouveau système de péréquation efficace et consolidé, la situation en Ukraine est partiellement conforme à l'article 9, paragraphe 5.

3.8.6 Article 9.6

290. Ce paragraphe renvoie au principe général de consultation, tel qu'il est énoncé à l'article 4.6. En l'occurrence, la consultation doit porter sur la manière dont les ressources redistribuées doivent être allouées aux collectivités locales par les autres échelons d'administration. Aucune distinction n'est faite entre les fonds de péréquation et les autres subventions, ni entre les dotations générales et les subventions destinées au financement de projets spécifiques. La forme juridique de la décision d'attribution n'est pas précisée. Il peut s'agir d'une loi du Parlement, d'un décret, d'un arrêté ministériel ou d'une décision prise par un autre organe à

98 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif, paragraphe 164.

99 *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government: Fiscal Equalisation in OECD countries*, 2007.

un échelon supérieur d'administration (par exemple, une assemblée régionale ou nationale ou un comité exécutif).

291. Les organes généralement tenus par cette obligation de consultation sont les autorités centrales ou régionales, du moins dans les pays où les finances des collectivités locales dépendent partiellement ou totalement des régions. La méthode de redistribution des ressources comporte des aspects temporels (concernant, par exemple, l'échelonnement des transferts financiers) ainsi que des aspects matériels comme les différents types de critères régissant une telle allocation et leur poids respectif. La consultation en question n'est donc pas qu'une simple procédure obligatoire devant se dérouler en temps opportun avant la décision finale, car elle porte non seulement sur la décision elle-même, mais également sur les modalités et les critères de la prise de décision¹⁰⁰.

292. Les collectivités locales sont consultées une fois par an sur les questions budgétaires (avant que le ministère des Finances ne soumette le budget national au Conseil des ministres de l'Ukraine). Néanmoins, l'Association des villes ukrainiennes a déploré que le ministère des Finances ne prenne en compte que très peu de propositions des collectivités locales. La taxe foncière applicable aux sociétés minières ou à la société publique UkrZaliznytsya [chemin de fer ukrainien] en est un exemple. Compte tenu des changements apparemment fréquents dans le cadre législatif relatif aux activités des collectivités locales, l'absence de consultation élargie serait extrêmement préjudiciable.

293. Cependant, les représentants du Parlement ont souligné que les représentants des collectivités locales et leurs associations sont toujours invités aux sessions des commissions et sous-commissions du Parlement pour l'examen des lois qui concernent les collectivités locales, et en particulier leurs finances. Des consultations ont lieu à différents stades du processus législatif. Si une nouvelle version de la loi se révèle nécessaire ou en cas de participation d'un plus grand nombre d'experts, un groupe de travail est constitué en s'appuyant sur la commission. Sur les questions plus systémiques, des tables rondes, des auditions de commissions ou des auditions parlementaires sont organisées.

294. Les rapporteuses considèrent qu'il faudrait mettre en place un mécanisme général qui permettrait de tenir de manière systématique et en temps utile des consultations étendues sur les questions financières, avec la participation des associations de collectivités locales. Elles concluent que les exigences de l'article 9, paragraphe 6, ne sont que partiellement respectées en Ukraine.

3.8.7 Article 9.7

295. Ce paragraphe concerne les subventions allouées aux collectivités locales par les autorités « de niveau supérieur ». Il s'agit d'un outil fondamental de l'aide financière interadministrations. Les collectivités locales reçoivent des autorités centrales aussi bien des subventions destinées à des projets spécifiques que des dotations générales (« transferts »). L'attribution des premières devrait se fonder sur des critères objectifs et transparents justifiés par les besoins en matière de dépenses, tandis que les critères d'attribution des dotations générales devraient être précisés dans la loi pour permettre aux collectivités locales de connaître à l'avance le niveau des transferts à venir¹⁰¹.

296. D'après la Cour des comptes de l'Ukraine, la réforme des relations interbudgétaires en 2017 a déjà multiplié par deux le montant des recettes des budgets locaux (de 232 milliards UAH en 2014 à 502 milliards en 2017) et plus de 90 % des transferts du budget de l'État vers les budgets locaux sont des subventions affectées à des fins particulières. Plus précisément, 94 % du total des transferts vers les budgets locaux de l'Ukraine en 2016 et 2017 étaient des « transferts ciblés » (subventions). La part de dotations non ciblées était négligeable (6 %).

297. Ces informations ont été confirmées lors de la visite de suivi : les rapporteuses ont constaté en ayant un aperçu du budget d'une ville que les transferts de l'État prenaient principalement la forme de subventions affectées à des projets spécifiques ; par ailleurs, les subventions représentaient la part la plus importante du budget municipal.

298. Par conséquent, les rapporteuses concluent que l'article 9, paragraphe 7, n'est pas respecté en Ukraine.

100 Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Commentaire du Congrès sur le rapport explicatif.

101 Ibid., paragraphe 178.

3.8.8 Article 9.8

299. L'accès aux marchés nationaux des capitaux est important pour permettre aux collectivités locales de financer les projets d'investissement nécessaires à la poursuite du développement du territoire local, car dans de nombreux cas, le montant des ressources propres « ordinaires » ne suffit pas. La loi peut imposer des exigences, procédures, critères, limites ou autres plafonds à l'activité financière des collectivités locales mais en tout état de cause, ces normes ne doivent pas dissuader ou rendre extrêmement difficile dans la pratique le recours aux emprunts sur le marché national des capitaux.

300. La législation ukrainienne établit des restrictions selon la catégorie de collectivité locale. Les emprunts auprès d'organismes financiers internationaux sont ouverts à la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée, aux conseils d'*oblast* et à tous les conseils municipaux. Le ministère des Finances contrôle le processus d'emprunt des collectivités locales : il approuve notamment le montant, les conditions et les garanties des emprunts.

301. Ces restrictions sont conformes à la Charte, qui mentionne « l'accès » au marché national des capitaux dans les limites de la loi. Par conséquent, les rapporteuses concluent au respect de l'article 9, paragraphe 8, de la Charte en Ukraine.

3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

3.9.1 Article 10.1

302. Aux termes de l'article 10.1 de la Charte, les collectivités locales disposent d'un droit général de coopération entre elles en vue de fournir des services locaux ou d'exercer leurs compétences. La coopération intercommunale (ou à d'autres échelons de l'administration locale) est un outil fondamental pour les collectivités locales dans la prestation de leurs services, car nombre d'entre elles sont trop petites ou trop faibles (sur le plan financier) pour fournir tous les services qu'elles sont censées assurer ou pour mettre en œuvre une véritable stratégie ou politique locale¹⁰².

303. D'après l'article 141, paragraphe 2, de la Constitution :

les collectivités territoriales de village, de localité et de ville peuvent mettre en commun, sur la base d'accords, des biens communaux et des ressources budgétaires afin de réaliser des projets communs, de financer (maintenir) conjointement des entreprises, des organisations et des établissements communaux et de créer à cette fin les organes et services appropriés.

304. En 2014, la Verkhovna Rada a approuvé la loi « sur la coopération des collectivités territoriales » (n° 1508). Au 10 janvier 2020, 1 181 collectivités locales avaient eu recours à ce mécanisme et conclu 530 accords de coopération intercommunale. Ces derniers portent principalement sur le logement et les services municipaux essentiels (gestion des déchets, approvisionnement en eau et assainissement), l'embellissement urbain, la sécurité incendie et le secteur social.

305. Les principaux domaines de coopération interrégionale sont l'entretien des routes régionales, le transport public de voyageurs, les questions environnementales et le développement durable régional.

306. Les rapporteuses concluent que l'Ukraine respecte l'article 10, paragraphe 1.

102. Ibid., paragraphe 189.

3.9.2 Article 10.2

307. Dans ce paragraphe, la Charte reconnaît deux autres droits aux collectivités locales : (a) celui d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs ; (b) celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales. Ces dispositions sont singulièrement péremptoires, puisqu'il est dit que ces droits « doivent être reconnus dans chaque État ». Il s'agit là du seul passage de la Charte qui utilise cette formule, ce qui renforce le caractère directement applicable du paragraphe.

L'Association des villes ukrainiennes a été créée en 1992 et comptait alors 35 communes membres ; elle a le statut d'association panukrainienne prévu par la loi de l'Ukraine sur les associations de collectivités locales. Elle comporte quatre chambres – la Chambre des grandes villes, la Chambre des villes moyennes, la Chambre des petites villes et la Chambre des localités, villages et collectivités territoriales fusionnées – et regroupe aujourd'hui 905 villes, districts, localités et villages d'Ukraine, représentant plus de 85 % de la population urbaine du pays. Elle compte également un réseau de 24 bureaux régionaux dans tous les *oblasts* d'Ukraine. Le pays compte au total plus de 90 associations de collectivités locales. Ces chiffres témoignent du caractère volontaire des associations et des nombreuses possibilités d'en créer. L'Association des villes ukrainiennes représente l'Ukraine au sein du Conseil des communes et régions d'Europe.

308. Les rapporteures concluent que l'Ukraine respecte l'article 10, paragraphe 2.

3.9.3 Article 10.3

309. Ce paragraphe réaffirme le droit des collectivités locales de coopérer, mais il s'agit cette fois de coopération avec des entités situées dans un autre pays. Cette disposition proclame donc le droit à la coopération transnationale ou « transfrontalière » en plus de la coopération intercommunale¹⁰³.

310. En Ukraine, ces activités sont menées dans le cadre de la loi « sur la coopération transfrontalière ». D'après la base de données de l'Association des villes ukrainiennes, 140 villes ukrainiennes sont jumelées avec 727 villes dans 58 pays, et près de 50 villes ukrainiennes souhaiteraient établir des relations de partenariat avec des villes étrangères. Cette coopération vise principalement à approfondir les liens économiques, sociaux, scientifiques, technologiques, écologiques et culturels. Il existe de nombreux autres mécanismes de coopération internationale ; les collectivités locales ukrainiennes manifestent un réel intérêt à participer à des organismes et réseaux internationaux. Cela leur permet d'acquérir ou de partager des expériences et des bonnes pratiques, ainsi que de mettre en œuvre des projets conjoints.

311. Les rapporteures concluent que l'Ukraine respecte l'article 10, paragraphe 3.

3.10 Article 11 – Protection légale des collectivités locales

Article 11 – Protection légale des collectivités locales

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

312. Cet article insiste sur le fait que les collectivités locales doivent disposer du droit de revendiquer et de défendre devant les tribunaux les principes de l'autonomie locale, en particulier lorsque leurs droits et pouvoirs sont contestés, réduits ou menacés par les niveaux supérieurs de l'exécutif (central ou régional) ou par le Parlement. Par « recours juridictionnel », on entend l'accès d'une collectivité locale soit à un tribunal dûment constitué, soit à un organe indépendant équivalent créé par la loi.

313. Les dispositions correspondantes dans la Constitution de l'Ukraine sont les suivantes :

Article 145

Les droits des collectivités locales sont protégés par la procédure juridictionnelle.

Article 151-1

La Cour constitutionnelle de l'Ukraine se prononce sur la conformité avec la Constitution de l'Ukraine d'une loi de l'Ukraine lorsqu'elle est saisie d'un recours constitutionnel par un particulier alléguant que cette loi, telle qu'appliquée pour rendre une décision de justice définitive le concernant, est contraire à la Constitution de

¹⁰³ Ibid.

l'Ukraine. Cette requête constitutionnelle peut être déposée après épuisement de tous les recours juridiques internes.

314. Par ailleurs, aux termes de l'article 4 de la loi de l'Ukraine « sur l'autonomie locale en Ukraine », l'exercice de l'autonomie locale repose en particulier sur le principe de protection juridictionnelle des droits des collectivités locales. Aux termes de l'article 71, paragraphe 4, de la même loi :

les organes et agents des collectivités locales ont le droit d'engager des actions en justice pour invalider les actes des autorités exécutives locales, d'autres organes, entreprises, établissements et organisations de l'autonomie locale, qui limitent les droits des collectivités territoriales et les pouvoirs des organes et agents de l'autonomie locale.

315. L'article 46, partie 2, du Code de procédure administrative de l'Ukraine dispose qu'en matière administrative les plaignants peuvent être des citoyens de l'Ukraine, des personnes étrangères ou apatrides, des entreprises, institutions et organisations (personnes morales) et des détenteurs de pouvoirs. Aux termes de l'article 4, partie 1, paragraphe 7, de ce Code, l'expression « détenteurs de pouvoirs » désigne les administrations publiques et organes d'autonomie locale, leurs représentants ou agents, ou toute autre entité exerçant des fonctions de gestion des affaires publiques conformément à la loi, y compris l'exercice de compétences déléguées, ou assurant des services administratifs.

316. Ce point est confirmé par les dispositions de l'article 19, partie 1, paragraphe 1, du Code de procédure administrative, qui prévoit que la compétence des juridictions administratives s'étend aux litiges de droit public, en particulier entre des personnes physiques ou morales déposant un recours contre les décisions d'un détenteur de pouvoirs, qu'il s'agisse de réglementations ou d'actes individuels, d'actions ou d'inactions, hormis lorsque la loi prévoit une procédure différente de contrôle juridictionnel dans de tels litiges. Cet article prévoit également le droit de toute personne morale, privée ou publique, de saisir un tribunal administratif à moins qu'il existe une autre procédure expressément prévue par la loi.

317. La Constitution et les lois de l'Ukraine garantissent ainsi aux organes et agents de l'autonomie locale le droit de saisir une juridiction, y compris un tribunal administratif, pour dénoncer une décision, action ou inaction d'une autre collectivité locale ou d'une autorité de l'État en vue de protéger les droits et les intérêts de la collectivité territoriale concernée ou l'exercice approprié de leurs fonctions.

318. Il convient de noter cependant que la nouvelle loi n° 2136– VIII du 13 juillet 2017 « sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine » ne donne pas aux collectivités locales la capacité juridique de demander à la Cour constitutionnelle d'Ukraine de contrôler la conformité de lois ou d'autres actes normatifs avec la Constitution de l'Ukraine. La précédente loi de l'Ukraine n° 422/96– BP du 16 octobre 1996 « sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine » prévoyait une telle possibilité. Son article 41 octroyait en particulier aux organes d'autonomie locale le droit de saisir la Cour constitutionnelle de l'Ukraine afin d'obtenir un avis au titre de l'article 13, paragraphe 4.

319. Il convient de noter qu'en vertu de la nouvelle loi de l'Ukraine « sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine » adoptée en 2017, un recours constitutionnel peut être déposé par une personne physique ou une personne morale de droit privé. Les personnes morales de droit public ne font pas partie des organes habilités à déposer un recours constitutionnel en vertu de l'article 56 de la loi.

320. Les interlocuteurs des associations de collectivités locales affirment que le montant considérable des frais judiciaires à engager pour l'examen des requêtes portant sur les prestations de sécurité sociale versées par l'État constituerait une limitation du droit de recours juridictionnel. Dans de nombreux cas, les autorités locales ont bénéficié de l'aide de leurs associations et sont souvent encouragées à faire usage de leurs possibilités d'action en justice car les collectivités locales poursuivent rarement les autorités de l'État par manque de confiance dans l'impartialité du système judiciaire.

321. Les interlocuteurs ont mentionné à titre d'exemple le cas du conseil municipal de Slavouta dans l'*oblast* de Khmelnytskyï, qui a poursuivi le gouvernement de l'Ukraine devant le tribunal administratif de Kiev en 2016 pour dénoncer le non-versement d'une subvention du budget national aux budgets locaux visant à compenser le coût des transports publics urbains pour certaines catégories de citoyens. L'association des villes ukrainiennes, intervenant pour le compte du conseil municipal de Slavouta, s'est associée à l'action en justice et a apporté une aide juridique. Le tribunal administratif de Kiev a accepté la requête du conseil municipal de Slavouta et a déclaré illégale l'inaction du Cabinet des ministres. Les collectivités locales ont bénéficié dans ce cas d'un moyen supplémentaire de négocier avec les autorités de l'État.

322. Les rapporteuses, prenant en considération le cadre juridique ainsi que leur connaissance de la situation concrète, concluent que l'Ukraine respecte l'article 11 de la Charte ; cependant, elles encouragent vivement les autorités ukrainiennes à introduire la possibilité pour les collectivités locales d'introduire un recours constitutionnel, laquelle renforcerait considérablement la protection juridictionnelle de l'autonomie locale.

4. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

Principaux développements relatifs à la démocratie régionale

323. En Ukraine, l'échelon régional se compose de 24 *oblasts* auxquels il faut ajouter la République autonome de Crimée et les deux villes de Kiev et Sébastopol (qui ont un statut juridique spécial). Le plus grand *oblast* est celui d'Odessa (33 295 km²) et le plus petit, celui de Tchernivtsi (8 093 km²) ; le plus peuplé est celui de Donetsk (4 448 031 habitants) et le moins peuplé, celui de Tchernivtsi (903 782 habitants).

Tableau : Régions d'Ukraine

Région	Superficie (km ²)	Population (2010)	Densité de population par km ²	Centre administratif	Raions/ Districts	Villes ayant le statut d' <i>oblast</i>
<i>Oblast</i> de Donetsk	26 505,7	4 448 031	167,81	Donetsk	18	28
<i>Oblast</i> de Dnipropetrovsk	31 900,5	3 344 073	104,83	Dnipro	22	13
<i>Oblast</i> de Kharkiv	31 401,6	2 755 177	87,74	Kharkiv	27	7
<i>Oblast</i> de Lviv	21 823,7	2 545 634	116,65	Lviv	20	9
<i>Oblast</i> d'Odessa	33 295,9	2 387 636	71,71	Odessa	26	7
<i>Oblast</i> de Louhansk	26 672,5	2 300 412	86,25	Louhansk	18	14
<i>Oblast</i> de Zaporijia	27 168,5	1 805 431	66,45	Zaporijia	20	5
<i>Oblast</i> de Kiev	28 118,9	1 719 602	61,15	Kiev	25	13
<i>Oblast</i> de Vinnytsia	26 501,6	1 646 250	62,12	Vinnytsia	27	6
<i>Oblast</i> de Poltava	28 735,8	1 493 668	51,98	Poltava	25	5
<i>Oblast</i> d'Ivano-Frankivsk	13 894,0	1 380 770	99,38	Ivano-Frankivsk	14	6
<i>Oblast</i> de Khmel'nitski	20 636,2	1 331 534	64,52	Khmel'nitski	20	6
<i>Oblast</i> de Tcherkassy	20 891	1 291 135	61,80	Tcherkassy	20	6
<i>Oblast</i> de Jitomir	29 819,2	1 283 201	43,03	Jitomir	23	5
<i>Oblast</i> de Transcarpatie	12 771,5	1 246 323	97,59	Oujgorod	13	5
<i>Oblast</i> de Mykolaïv	24 587,4	1 186 452	48,25	Mykolaïv	19	5
<i>Oblast</i> de Soumy	23 823,9	1 166 765	48,97	Soumy	18	7
<i>Oblast</i> de Rivne	20 038,5	1 152 576	57,52	Rivne	16	4
<i>Oblast</i> de Tchernihiv	31 851,3	1 104 241	34,67	Tchernihiv	22	3
<i>Oblast</i> de Kherson	28 449	1 091 151	38,35	Kherson	18	3

<i>Oblast</i> de Ternopil	13 817,1	1 086 694	78,65	Ternopil	17	1
<i>Oblast</i> de Volhynie	20 135,3	1 038 223	51,56	Loutsk	16	4
<i>Oblast</i> de Kirovohrad	24 577,5	1 014 809	41,29	Kropyvnytskyï	21	4
<i>Oblast</i> de Tchernivtsi	8 093,6	903 782	111,67	Tchernivtsi	11	2

324. D'après l'OCDE, l'Ukraine a hérité de l'ère soviétique d'importants déséquilibres régionaux, qui se sont aggravés lors de la récession de transition dans les années 1990. Les disparités interrégionales ont continué de s'accroître depuis le début du XXI^e siècle et se sont nettement accentuées depuis le début du conflit du Donbass en 2014. Le développement économique rapide de l'agglomération de Kiev est un facteur majeur d'accroissement des disparités territoriales : la ville et l'*oblast* de Kiev représentent près de 60 % de la croissance nationale du PIB entre 2004 et 2014. L'Examen territorial de l'OCDE sur l'Ukraine, publié en février 2014, mentionnait les fusions de communes, la décentralisation et le développement régional parmi les mécanismes qui pourraient contribuer à résoudre un certain nombre de problèmes interdépendants au niveau territorial, dont les disparités régionales, les écarts de productivité importants, les taux élevés de chômage et d'emploi informel, les changements démographiques, la mauvaise qualité des services et les structures administratives centralisées, verticales et à niveaux multiples, qui restaient attachées aux pratiques en vigueur avant l'indépendance. Par ailleurs, le conflit qui a débuté dans l'est du pays en 2014 a amplifié les problèmes territoriaux et mis en avant la nécessité de renforcer la résilience de l'État¹⁰⁴.

Figure 2 : Régions d'Ukraine



Dispositif constitutionnel de la démocratie régionale

325. Aux termes de l'article 133, paragraphe 2, de la Constitution, l'Ukraine est composée de la République autonome de Crimée, des *oblasts* de Vinnytsia, Volhynie, Dnipropetrovsk, Donetsk, Jitomir, Transcarpatie, Zaporijia, Ivano-Frankivsk, Kiev, Kirovohrad, Louhansk, Lviv, Mykolaïv, Odessa, Poltava, Rivne, Soumy, Ternopil, Kharkiv, Kherson, Khmelnytskyi, Tcherkassy, Tchernivtsi et Tchernigov, ainsi que des villes de Kiev et de Sébastopol. Cette énumération signifie que les *oblasts* actuels ne peuvent faire l'objet de fusions tant qu'ils sont mentionnés dans la Constitution. D'après les récents projets d'amendement de la Constitution, cette formulation pourrait changer, ce qui ouvrirait la voie à une réforme territoriale à l'échelon de l'*oblast*.

326. Comme cela a déjà été expliqué (partie 3.1), contrairement aux communes du premier niveau, les *oblasts* n'ont pas leurs propres organes exécutifs. En Ukraine, la Constitution dispose à l'article 118, paragraphe 1, que « dans les *oblasts* et districts ainsi que dans les villes de Kiev et de Sébastopol, le pouvoir exécutif est exercé par les administrations locales de l'État ». Il n'existe pas d'autonomie régionale à part entière et l'Ukraine n'a pas suivi la proposition faite dans la Recommandation 348 (2013) de transférer les compétences des administrations de l'État dans les régions (et districts) à des représentants élus pour créer une administration régionale sous leur responsabilité.

104 https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine_9789264301436-en

327. Pour ce qui est du statut spécial de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, bien que ce territoire ne soit plus placé sous le contrôle effectif du gouvernement ukrainien depuis son annexion illégale par la Fédération de Russie en 2014, il convient de mentionner un certain nombre de dispositions constitutionnelles.

328. La République autonome de Crimée dispose de sa propre constitution, adoptée par la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et approuvée par la Verkhovna Rada de l'Ukraine en 1998 (entrée en vigueur en janvier 1999). Les actes juridiques normatifs de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et les décisions du Conseil des ministres de la République autonome de Crimée ne doivent pas être contraires à la Constitution et aux lois de l'Ukraine et doivent être adoptés conformément à la Constitution de l'Ukraine, aux lois de l'Ukraine, aux actes du Président de l'Ukraine et du Cabinet des ministres de l'Ukraine ; il en est de même pour leur exécution (article 135 de la Constitution).

329. Le Conseil des ministres de la République autonome de Crimée est le gouvernement de la République autonome de Crimée. Le chef du Conseil des ministres de la République autonome de Crimée est nommé et révoqué par la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée après approbation par le Président de l'Ukraine (article 136, paragraphe 4).

330. La République autonome de Crimée exerce une réglementation normative sur les questions suivantes : 1. l'agriculture et la sylviculture ; 2. la mise en culture des terres et l'exploitation minière ; 3. les travaux publics, l'artisanat et les métiers ; les œuvres caritatives ; 4. le développement des villes et la gestion du logement ; 5. le tourisme, l'hôtellerie, les foires ; 6. les musées, bibliothèques, théâtres et autres établissements culturels, le patrimoine historique et culturel ; 7. les transports publics, les routes et l'approvisionnement en eau ; 8. la chasse et la pêche ; 9. les services de santé et services hospitaliers. En cas de non-conformité des actes juridiques normatifs de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée avec la Constitution de l'Ukraine et les lois de l'Ukraine, le Président de l'Ukraine peut suspendre ces actes et saisir en parallèle la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur la question de leur constitutionnalité (article 137).

331. Aux termes de l'article 10 de la Constitution de Crimée de 1998, le russe étant la langue parlée par la majorité de la population et utilisable aux fins de la communication interethnique, son utilisation a été autorisée dans tous les domaines de la vie publique (lors du recensement de 2001, 60 % de la population de Crimée a indiqué utiliser le russe). De plus, cet article dispose qu'en République autonome de Crimée, parallèlement à la langue officielle, l'application et le développement, l'utilisation et la protection du russe, du tatar de Crimée et des langues d'autres groupes ethniques doivent aussi être garantis. Il est à noter qu'en 2012 l'Ukraine a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (loi n° 5029–VI du 3 juillet 2012).

Organisation interne

332. Alors que les communes du premier niveau disposent de leurs propres organes exécutifs, la Constitution de l'Ukraine dispose à l'article 118, paragraphe 1, que « dans les *oblasts* et districts ainsi que dans les villes de Kiev et de Sébastopol, le pouvoir exécutif est exercé par les administrations locales de l'État ». Il se pose donc une question évidente sur les rapports entre l'administration de l'État et les conseils élus au niveau des *raions* ou des *oblasts*.

333. Les échelons du district et de l'*oblast* ne jouissent pas d'une autonomie territoriale au plein sens du terme. Bien qu'il existe un conseil directement élu, celui-ci n'a guère de compétences exécutives propres et doit passer par un organe exécutif de l'État pour mettre en œuvre ses décisions. Les amendements constitutionnels devraient porter sur l'architecture future du district et de l'*oblast*.

334. Les aspects institutionnels de la réforme de la gouvernance régionale n'ont toujours pas été correctement traités. La question de la répartition des compétences entre les organes exécutifs de l'État au niveau local et les conseils, ainsi qu'entre les conseils des différents échelons, doit encore être réglée. La capacité des conseils régionaux à exercer des compétences au niveau régional n'a pas évolué depuis 2007¹⁰⁵.

Lors de la procédure de consultation, le ministère du Développement des collectivités et des territoires a affirmé une nouvelle fois que la question de l'absence d'organes exécutifs propres des *oblasts*/districts ne pouvait être pleinement résolue sans modifier la Constitution. Par ailleurs, en cas d'adoption du projet de loi « sur les administrations locales de l'État », toutes les fonctions assurées par ces administrations en tant que quasi-organe exécutif des conseils de district/région seront concentrées entre les mains d'une entité structurelle

¹⁰⁵ Anatolij Kruglashov, Ukraine, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Tendances de la régionalisation dans les pays européens 2007-2015. Étude menée par des membres du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, sous la dir. de Francesco Merloni, Strasbourg 2016, p. 229-233.

distincte, laquelle, sous réserve de modification de la Constitution, deviendrait un organe exécutif des conseils de district/région. Les administrations locales de l'État auront alors pour fonctions principales de coordonner les autorités publiques et de garantir l'État de droit sur leur territoire respectif. Le ministère souligne que ces changements devraient réduire les tensions en cas de conflit potentiel entre les conseils de district/région et les administrations locales de l'État correspondantes.

Compétences régionales

335. Bien que des compétences supplémentaires aient été transférées aux collectivités locales et en particulier aux collectivités territoriales fusionnées, les choses n'évoluent manifestement pas au niveau régional. La « décentralisation » est aujourd'hui un point clé de la réforme de la gouvernance régionale. L'idée même de décentralisation de la gouvernance des territoires est favorablement accueillie par l'ensemble de la société. Elle semble constituer un juste milieu entre le scénario de la fédéralisation du pays (qui n'est pas perçu comme une bonne perspective pour l'État et la nation) et le précédent système de gouvernement très centralisé, bureaucratique et corrompu. Le processus de décentralisation peut être accéléré en modifiant la Constitution et le cadre juridique, mais il restera sans doute inachevé si la question de la gouvernance à niveaux multiples n'est pas résolue et si la création de régions efficaces économiquement ne figure pas parmi les priorités du programme de réforme.

5. AUTRES QUESTIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

336. L'un des aspects positifs des changements en cours en Ukraine dans le cadre du processus de décentralisation est l'influence croissante de la société civile. Il existe de nouvelles formes d'interaction entre les centres locaux et régionaux du pouvoir et les ONG et représentants de la société civile. Les conseils locaux et les administrations de l'État mettent en place de nouvelles plateformes et pratiques pour améliorer la communication, comme les organes consultatifs, les comités d'experts, les enquêtes publiques, les demandes d'information et les pétitions électroniques¹⁰⁶.

337. En septembre 2014, l'Ukraine a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Le Congrès a considéré cette mesure comme une avancée positive dans la mise en œuvre de la Recommandation 348 (2013).

338. Selon une étude¹⁰⁷ de la participation citoyenne et de la réactivité des collectivités locales en Ukraine menée en 2015, les formes de participation les plus courantes étaient les réunions avec les élus du conseil municipal, la participation à des réunions publiques générales et les réunions publiques avec le maire. Il semble que les réunions obligatoires des autorités locales avec les citoyens attirent un public considérable. D'après l'analyse présentée dans le Manuel sur la transparence et la participation des citoyens en Ukraine, préparée par le Congrès¹⁰⁸, la transparence et la participation des citoyens ont été officiellement reconnues et acceptées en tant que fondements essentiels de la prévention de la corruption.

Cependant, les rapporteuses notent que si le référendum est reconnu dans la Constitution en tant qu'instrument « d'expression de la volonté du peuple », il reste encore impossible d'en organiser dans la pratique, faute d'un cadre législatif pertinent, tant au niveau national que local.

339. Il apparaît que la fusion volontaire a renforcé le développement de la démocratie locale en encourageant l'engagement politique et citoyen. L'organe d'autonomie de chaque nouvelle entité comporte :

- (a) un responsable directement élu de la collectivité territoriale fusionnée (*holova*) ;
- (b) un conseil territorial directement élu, doté de son propre comité exécutif ;
- (c) un groupe de sages (*starosty*).

106 Ibid.

107 *Local democracy in Ukrainian cities: civic participation and responsiveness of local authorities*, Aadne Assland et Oleksii Lyska, 2015, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1060586X.2015.1037072?scroll=top&needAccess=true>

108 Voir le Manuel du Congrès sur la transparence et la participation citoyenne en Ukraine, https://www.coe.int/en/web/congress/all-news-newsletter/-/asset_publisher/CR0prMtPOIKO/content/handbooks-on-transparency-and-citizen-participation?_101_INSTANCE_CR0prMtPOIKO_viewMode=view/

Les *starosty* sont des représentants élus dans les villages et les localités autres que celle dans laquelle se trouve le centre administratif de la collectivité territoriale fusionnée.

340. Par conséquent, la structure institutionnelle d'une collectivité territoriale fusionnée vise à assurer la représentation des résidents de chacune des communes qui la composent. Ces nouveaux organes d'autonomie locale sont généralement ouverts à la consultation et à la participation du public. Souvent, les conseils de citoyens (*hromadski rady*) sont consultés par les conseils élus. Les programmes de « budgétisation participative » permettent aux résidents de solliciter des ressources financières sur le budget de leur commune pour soutenir leurs propres projets de développement local.

341. En décembre 2019, la Verkhovna Rada a adopté un nouveau Code électoral (loi n° 396– IX du 19 décembre 2019)¹⁰⁹, qui a introduit des systèmes électoraux résolument novateurs pour les élections législatives et locales¹¹⁰. Le Code est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, mais de nouvelles dispositions y ont été apportées en juillet 2020 concernant les élections locales. Elles s'appliqueront aux élections locales prévues le 25 octobre 2020.

342. Le nouveau Code électoral¹¹¹ met en œuvre un mode de scrutin proportionnel à listes de parti ouvertes pour les élections législatives et locales ; le Code supprime les circonscriptions uninominales lors des élections législatives, mais les conserve en partie au niveau local. Le mode de scrutin proportionnel à listes de parti ouvertes signifie que les candidats peuvent désormais remonter sur la liste du parti s'ils obtiennent un plus grand soutien des électeurs.

343. Les personnes déplacées dans leur pays pourront également voter aux élections locales dans le lieu où elles résident. Lors des élections locales de 2015, elles n'y étaient pas autorisées, ce qui avait suscité de nombreuses critiques. Les nouvelles règles électorales fixeront également un quota de 40 % de femmes, car leur sous-représentation est un problème persistant.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

344. Des progrès considérables ont incontestablement été réalisés dans le cadre de la réforme de décentralisation : on peut notamment citer la création de nouvelles collectivités territoriales fusionnées qui se sont vu attribuer des compétences et des ressources supplémentaires, la promotion de la coopération intercommunale et l'adoption d'importantes mesures de décentralisation financière.

345. Un autre point positif est le dialogue permanent et la coopération étroite des autorités ukrainiennes avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales en vue de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, le développement régional et la décentralisation.

346. Il est important de souligner également les changements apportés à la structure administrative et territoriale du pays, l'introduction prévue, dans un projet d'amendement de la Constitution, du principe d'ubiquité (ou omniprésence) des *hromada*s et du principe de subsidiarité, ainsi que la suppression de l'institution du chef des administrations locales de l'État au niveau du *raion/okruh/oblast* (« gouverneur ») et son remplacement par celle, plus moderne, du préfet.

347. Cependant, les rapporteuses considèrent que, dans le cadre de la révision de la Constitution de l'Ukraine, des améliorations sont nécessaires ou recommandées dans un certain nombre de domaines, ainsi qu'il est expliqué dans le présent avis. Il conviendrait en particulier :

- d'améliorer la définition de l'autonomie locale pour la rapprocher de celle contenue dans la Charte ;
- de clarifier les relations entre les différents échelons administratifs infranationaux ;
- d'apporter des changements pour éviter la politisation de l'institution du préfet et instaurer une responsabilité des préfets devant le gouvernement pour la plupart des questions relevant de leur responsabilité ;
- d'ajouter le principe de proportionnalité tel qu'énoncé à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte ;
- de rationaliser, simplifier et clarifier les pouvoirs des préfets et la procédure de contrôle administratif ;
- de faire en sorte que la procédure de traitement des actes qui (prétendument) violent la Constitution et menacent la souveraineté nationale, la sécurité et l'intégrité territoriale offre une plus grande

109 <https://decentralization.gov.ua/en/news/12087>

110 <https://ifesukraine.org.ukraines-parliament-adopts-historic-election-code/?lang=en>

111 <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/parliament-adopts-electoral-code-with-new-voting-rules.html>

souplesse au Président et donne plus de temps ainsi que des pouvoirs étendus à la Cour constitutionnelle ;

- d'améliorer les dispositions relatives aux finances locales.

348. D'autres sujets de préoccupation manifestes sont les suivants :

- les *oblasts* et les *raions* dépendent encore de l'administration de l'État pour l'exécution et la mise en œuvre de leurs décisions. Dans la mesure où ces deux échelons ne disposent pas de leur propre administration, il n'existe pas en Ukraine de véritable autonomie territoriale au niveau régional/des *oblasts*.
- les cautions exigées pour les candidatures aux élections municipales et régionales peuvent décourager – voire exclure – les candidats qui ne peuvent en régler le montant, parfois très élevé.
- les procédures actuelles de révocation des maires élus et plus encore des conseillers sont contraires au principe de la liberté des mandats et à la Charte.
- la délégation de compétences devrait être étendue, profiter au plus grand nombre possible de collectivités locales et s'appliquer également à l'échelon autonome régional.
- les collectivités locales manquent de personnel spécialisé et bien formé.
- à ce jour, aucun système global de contrôle administratif n'a été créé, tandis que le contrôle par l'État sur les compétences municipales est exercé de manière fragmentaire et tend vers un contrôle de l'opportunité.
- bien que certaines mesures aient été prises dans le sens d'une décentralisation financière, le financement connexe reste insuffisant, l'autonomie budgétaire des collectivités locales est limitée et celles-ci dépendent en grande partie des subventions des niveaux supérieurs, le plus souvent réservées à un usage spécifique. Le système de péréquation actuel est insuffisant.
- les procédures de consultation n'ont pas été rendues systématiques et la consultation se fait habituellement au cas par cas, sans impact visible sur les résultats du processus décisionnel.
- les organes d'autonomie territoriale n'ont pas la possibilité de déposer un recours constitutionnel, ce qui améliorerait certainement le niveau de protection juridictionnelle des collectivités locales en Ukraine.

349. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteuses invitent les autorités ukrainiennes à :

- poursuivre, élargir et améliorer la réforme de décentralisation en cours et mener à bien la révision de la Constitution en introduisant notamment les principes d'ubiquité et de subsidiarité conformément à la Charte.
- créer des administrations d'*oblast/raion*, leur transférer la responsabilité de mettre en œuvre les décisions des conseils d'*oblast/raion* et instaurer une responsabilité des administrations d'*oblast/raion* devant ces derniers. Transférer et décentraliser les ressources humaines et financières nécessaires, ainsi que les actifs correspondants, afin de transformer les *oblasts* ukrainiens en un niveau d'autonomie locale à part entière à l'échelon des *oblasts*.
- supprimer les cautions disproportionnées exigées pour les candidatures électorales et tous les autres obstacles à une compétition politique ouverte et équitable lors des élections des collectivités locales et régionales.
- supprimer les procédures de révocation, contraires au principe de la liberté des mandats.
- prendre des mesures supplémentaires en vue d'une décentralisation financière systématique, qui favoriserait également le développement régional.
- mettre en place l'institution du préfet ainsi qu'un système global de contrôle administratif conforme au principe de proportionnalité.
- mettre en place un système complet de consultation régulière des collectivités locales et de leurs associations.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Ukraine**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN UKRAINE
Kiev, Fastiv, Tomashivska (4-6 mars 2020)****PROGRAMME****Délégation du Congrès****Rapporteuses**

Mme Gudrun MOSLER-TOERNSTROEM	Rapporteuse sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, SOC/V/DP ¹¹² Membre de la commission de suivi du Congrès Conseillère municipale de Puch bei Hallein, Autriche
Mme Gunn Marit HELGESEN	Rapporteuse sur la démocratie régionale Chambre des régions, PPE/CCE Vice-Présidente du Congrès Membre de la commission de suivi du Congrès Conseillère du comté de Telemark, Norvège

Secrétariat du Congrès

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi
----------------------	--------------------------------------

Expert

M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS	membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Grèce)
------------------------------	--

Interprètes

Mme Natalya MOROZ

Mme Larysa SYCH

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée pendant les réunions, seront l'ukrainien et l'anglais.

112 PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européen
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

Mercredi 4 mars 2020
Kiev

**RÉUNION CONJOINTE AVEC DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION NATIONALE DE L'UKRAINE
AUPRÈS DU CONGRÈS, DES MEMBRES DES ASSOCIATIONS ET DES EXPERTS**

- **DÉLÉGATION NATIONALE**

M. Volodymyr PROKOPIV, Président de la délégation, maire adjoint, conseil municipal de Kiev

M. Oleksandr SIENKEVYCH, maire de la ville de Mykolaïv

M. Sergii MAZUR, maire de Balta

Mme Svitlana BOHATYRCHUK KRYVKO, conseillère, conseil régional de Rivne

Mme Oksana KALIUZHNA, conseillère, conseil du district de Touriïsk, région de Volhynie

M. Petro PRYHARA, conseiller, conseil du district de Khoust, région de Transcarpatie

- **ASSOCIATION UKRAINIENNE DES CONSEILS DE DISTRICT ET CONSEILS RÉGIONAUX**

M. Sergei CHERNOV, président de l'association

- **ASSOCIATION DES VILLES UKRAINIENNES**

M. Oleksandr SLOBOZHAN, administrateur de l'association

M. Yaroslav RABOSHUK, administrateur adjoint de l'association

Mme Julia BANDURA, coordinatrice de l'activité internationale

- **ASSOCIATION DES CONSEILS DE VILLAGE ET DE VILLE**

M. Mykola FURSENKO, président

M. Serhij ZAMIDRA, vice-président, président du conseil municipal de Nemishaivka

M. Mykola POEDYNOK, vice-président, chef de la direction administrative

M. Igor ABRAMJUK, directeur du développement

- **ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FUSIONNÉES**

Mme Valentina POLTAVETS, administratrice de l'association

- **EXPERT**

M. Igor DUNAYEV, maître de conférences, Institut régional de Kharkiv, École nationale de l'administration publique rattachée à la Présidence de l'Ukraine

**RÉUNION CONJOINTE AVEC GEORG MILBRADT, MANUELA SÖLLER-WINKLER ET DES
REPRÉSENTANTS DES AMBASSADES D'AUTRICHE ET DE NORVÈGE**

M. Georg MILBRADT, envoyé spécial du gouvernement allemand pour la réforme ukrainienne dans le domaine de la gouvernance et de la décentralisation

Mme Manuela SÖLLER-WINKLER, experte U-LEAD, ancienne secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur du Schleswig-Holstein, Allemagne

M. Florian KOHLFÜRST, chef adjoint de la mission, Ambassade d'Autriche en Ukraine

M. Ole Terje HORPESTAD, Ambassadeur de Norvège en Ukraine

HÔTEL DE VILLE DE KIEV

M. Vitaliy KLITSCHKO, maire

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU PARLEMENT UKRAINIEN

Mme Olena STEPANENKO, représentante du Commissaire aux droits économiques et sociaux

M. Viktor IVANKEVYCH, représentant du Commissaire à l'égalité des droits et des libertés

Jeudi 5 mars 2020
Kiev

COUR DES COMPTES

M. Vadym KHODAKOVSKIY, Secrétaire de la Cour des comptes

M. Ihor STEFANIUK, responsable adjoint du service – responsable de l'Unité projets d'investissement et audit du développement régional au sein du Service de contrôle de l'administration publique et des relations interbudgétaires

Mme Tetiana DNIPROVA, responsable adjointe du service – responsable d'unité au sein du Service de la coopération internationale

Mme Nataliia LOZYNSKA, spécialiste en chef du Service de la coopération internationale

MINISTÈRE DES FINANCES

M. Gennady PLIS, vice-ministre des Finances

Mme Olena MACHULNA, directrice du Service des budgets locaux

Mme Olena GOGOL, responsable adjointe du service – responsable de l'Unité de la stratégie budgétaire locale du Service des budgets locaux

COUR CONSTITUTIONNELLE

M. Oleksandr TUPYTSKIY, président

M. Serhiy HOLOVATY, vice-président, membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

M. Viktor HORODOVENKO, juge à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine

M. Viktor KOLISNYK, juge à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine

M. Oleh PERVOMAISKIY, juge à la Cour constitutionnelle de l'Ukraine

PARLEMENT (VERKHOVNA RADA)

M. Oleksandr KORNIENKO, président, parti Serviteur du peuple

M. Andriy KLOCHKO, président de la commission de la construction de l'État, de la gouvernance locale et du développement régional et urbain

M. Roman LOZINSKIY, premier vice-président de la commission de la construction de l'État, de la gouvernance locale et du développement régional et urbain

M. Vitaly BEZGIN, président de la sous-commission des questions administratives et territoriales

Mme Alina ZAGORUIKO, vice-présidente de la commission, présidente de la sous-commission des élections, référendums et autres formes de démocratie directe

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET TERRITORIAL

M. Vyacheslav NEHODA, vice-ministre

ADMINISTRATION PRÉSIDENTIELLE

Mme Olha BUHAI, directrice générale des politiques régionales et de la décentralisation

Mme Alyona STUDENETSKA, chef du groupe d'experts pour les services publics et la décentralisation ; Direction des politiques régionales et de la décentralisation, Administration présidentielle

M. Sergii CHYKURLII, consultant principal, Direction des politiques régionales et de la décentralisation, Administration présidentielle

Vendredi 6 mars 2020
Fastiv, Tomashivska

VILLE DE FASTIV

M. Mykhaylo NETYAZHUK

DISTRICT DE FASTIV

M. Hennadii SYVANENKO, président du Conseil de district

COLLECTIVITÉ TERRITORIALE FUSIONNÉE DE TOMASHIVSKA

Mme Olena PASHUN, maire

OBLAST DE KIEV (RÉGION)

M. Mykola STARYCHENKO, président du Conseil régional

M. Yaroslav DOBRIANSKYI, vice-président du Conseil régional de Kiev

M. Volodymyr UDOVYCHENKO, président de la commission permanente de l'autonomie locale, de la décentralisation et du développement administratif et territorial

M. Serhii KARMAZIN, président de la commission permanente du développement socio-économique, de l'industrie, des entreprises, du commerce et du soutien financier

M. Hennadiy HREBNOV, responsable du service des politiques d'information et des relations internationales