

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Résolution 171 (2004)<sup>1</sup> sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie

Le Congrès,

1. Rappelant:

*a.* l'article 2, paragraphe 1. *b.* de la Résolution statutaire (2000) 1, qui dispose que le Congrès a pour objectif «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

*b.* l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1, qui dispose que «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

*c.* ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000), qui énoncent des principes directeurs pour l'élaboration des rapports énoncés;

*d.* sa Recommandation 30 (1997), sur l'état de la démocratie locale et le fédéralisme en Russie;

2. Tenant compte du rapport explicatif CG (11) 5 et de la Recommandation 143 (2004) sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie;

3. Remerciant la délégation nationale de Fédération de Russie auprès du Congrès, le Congrès des pouvoirs locaux de Russie ainsi que la région de Nijni Novgorod pour l'aide appréciable qu'ils ont apportée au cours de l'élaboration du rapport et dans l'organisation des visites sur place,

4. Souhaite attirer l'attention des sujets de la fédération et des collectivités locales de Russie sur un certain nombre d'observations générales et de recommandations;

5. Se félicite de l'achèvement de la première étape de la réforme de l'autonomie locale et du fédéralisme en Russie, couronnée par l'adoption, en 2003, de la loi fédérale modifiant et complétant la loi fédérale «sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie» et de la loi fédérale «sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie» (ci-après: «les lois-cadres»);

6. Reconnaît que, par son travail, la commission responsable de cette réforme et présidée par Dmitri Kozak a su enclencher un processus positif, rythmé par des étapes successives, en ce qui concerne l'administration territoriale en Russie, et a jeté les bases pour une répartition des compétences plus équilibrée entre les trois niveaux de pouvoirs publics de la Russie (fédération, sujets de la fédération, collectivités locales) sur la base du principe de subsidiarité (article 4.3 de la Charte);

7. Estime que la Commission présidée par M. Dmitri Kozak et le législateur russe ont effectué un travail considérable de précision et d'explication des dispositions constitutionnelles relatives aux relations entre la fédération et les sujets, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences dans les matières conjointes;

### I. En ce qui concerne la réforme du fédéralisme

8. Note que, en ce qui concerne les sujets de la fédération, la réforme fondée sur les principes constitutionnels s'est traduite dans la loi fédérale du 4 juillet 2003 (ci-après: «la loi fédérale n° 95») qui avait principalement comme objectifs:

*a.* de trouver, pour les principes constitutionnels fixés par les articles 71 à 73, une expression précise dans une loi générale, qui non seulement détaillerait les aspects liés à l'organisation des pouvoirs publics dans les sujets de la fédération, mais également fixerait le cadre de l'exercice des compétences dans les matières communes qui généraient souvent des difficultés dans les relations entre la fédération et les sujets;

*b.* de réaffirmer le principe de la primauté de la loi fédérale;

*c.* d'assurer une concordance entre les compétences et leur financement;

*d.* de mieux organiser la surveillance fédérale;

9. Relève que la nouvelle loi semble en même temps suffisamment souple pour permettre de régler des situations spécifiques ou gérer des situations de crise (par le biais de traités, notamment), et ce conformément à la Constitution fédérale;

10. Considère que ce souci de clarté et de précision est louable et contribue à mettre fin à des situations où la législation régionale se trouvait en nette contradiction avec la loi fédérale;

11. Salue, de ce point de vue, le travail de mise en conformité des législations régionales avec la Constitution et la législation fédérales effectué tout au long des années 2000-2003;

12. Appelle, en particulier, les sujets de la fédération:

*a.* à se conformer à la décision de la Cour constitutionnelle du 7 juin 2000, dans laquelle celle-ci a affirmé que seule la Fédération de Russie était titulaire de la souveraineté;

*b.* à contribuer à la mise en œuvre de la réforme du fédéralisme dans un esprit de coopération;

c. à généraliser l'institution des médiateurs régionaux conformément aux recommandations du Congrès contenues dans la Recommandation 61 (1999);

## II. En ce qui concerne la réforme de l'autonomie locale

13. Note que, par le passé, la mise en place et le fonctionnement de l'autonomie locale ont connu quelques difficultés sérieuses dans un certain nombre de sujets de la fédération;

14. Se félicite du fait que la nouvelle loi-cadre fédérale «sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie» (ci-après: «la [nouvelle] loi-cadre» ou «la loi fédérale n° 131») offre des garanties pour l'établissement et l'exercice de l'autonomie locale sur tout le territoire de la Fédération de Russie;

15. Note avec satisfaction que, tout en étant des organes autonomes et agissant en dehors du système des organes d'Etat, les collectivités locales sont reconnues par la nouvelle loi-cadre en tant que pouvoirs publics au même titre que les autorités fédérales et celles des sujets de la fédération;

16. Considère que les sujets de la fédération sont appelés à jouer un rôle de premier plan dans la réalisation de cette loi-cadre;

17. Prend note du fait que tous les sujets de la fédération devront satisfaire aux exigences générales de la nouvelle loi-cadre et, pour ce faire, mettre en conformité d'ici au 1<sup>er</sup> juin 2006 leurs Constitutions (statuts), lois et autres actes législatifs et normatifs;

18. Appelle les sujets de la fédération, dans cette perspective, à adopter ou à modifier dans les délais impartis les actes législatifs relatifs:

a. aux services publics au niveau local;

b. à la délégation des compétences d'Etat aux organes de l'autonomie locale;

c. à la responsabilité administrative et à la destitution des organes élus des collectivités locales;

d. à l'instauration des normes et des règles portant sur la catégorisation des biens appartenant aux collectivités locales;

19. Appelle en particulier les sujets de la fédération à accorder une attention particulière aux questions suivantes lors de la mise en œuvre de la réforme des collectivités locales:

A. *Constitution de nouvelles collectivités locales, modification éventuelle du statut et des frontières des collectivités locales existantes (article 5 de la Charte)*

20. En application de la nouvelle loi-cadre, les sujets ont jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour fixer les frontières des collectivités locales et leur attribuer le statut de commune urbaine ou rurale, d'arrondissement urbain ou de district municipal;

21. Cela signifie que les sujets doivent, avant ce délai, élaborer et adopter des nouvelles versions de leurs lois sur la délimitation et les changements des frontières des collectivités locales ainsi que sur la formation, les modifications et la suppression des collectivités, compte tenu des besoins des communautés locales concernées;

22. Dans ce contexte, la question du passage des communes urbaines (villes) actuelles au statut d'«arrondissements urbains» (*gorodskoy okrug*) est très importante pour le développement des villes en Russie et, partant, pour le développement du pays dans son ensemble;

23. Bien que, conformément aux normes fixées par la nouvelle loi-cadre, seul le législateur régional soit à l'avenir en mesure de déterminer définitivement si telle ou telle ville pourra avoir le statut d'arrondissement urbain, ce changement de statut ou sa non-acceptation devra être soumis à l'approbation de la population;

24. Il conviendrait ainsi de préserver des municipalités urbaines ayant une base économique et sociale bien établie et des populations qui s'identifient clairement avec leurs municipalités;

B. *Compétences des collectivités locales (article 4 de la Charte)*

25. Il faut également que les sujets de la fédération accordent une attention particulière aux compétences qui peuvent être transférées aux organes de l'autonomie locale. Il faudrait, pour cela, prendre en compte les pratiques qui ont lieu au niveau régional;

C. *Contrôle administratif (article 8 de la Charte)*

26. Le contrôle administratif des actes des collectivités locales visant à assurer le respect de la légalité se traduit par l'intervention du procureur ou des tribunaux. C'est un acquis important pour les collectivités locales;

27. La procédure du contrôle sur les actes des collectivités locales ainsi que celle d'engagement de la responsabilité et des sanctions à l'égard des organes élus de l'autonomie locale (organe représentatif, chef de la municipalité et chef de l'administration) sont précisées dans la nouvelle loi-cadre. Les collectivités locales disposent des garanties suffisantes, par l'intermédiaire des tribunaux, pour contester éventuellement les décisions qui les concernent. Il appartiendra donc au pouvoir judiciaire de jouer pleinement son rôle dans cette procédure;

28. La procédure d'engagement de la responsabilité des organes élus doit revêtir un caractère exceptionnel conformément à la législation;

D. *Création des conseils des collectivités locales (article 10 de la Charte)*

29. Conformément aux exigences de la nouvelle loi-cadre, les sujets doivent garantir jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2006 la tenue de congrès destinés à créer des conseils de collectivités locales dans les sujets. Cela implique que des lois sur la constitution de ces conseils doivent être élaborées d'ici à cette date;

30. Il conviendrait de veiller à ce que de telles associations de collectivités locales soient pleinement représentatives et indépendantes, et puissent défendre les intérêts des collectivités au niveau régional afin de permettre une meilleure défense et une meilleure prise en compte de leurs intérêts au niveau fédéral par le Congrès des pouvoirs locaux de Russie;

31. Appelle les collectivités locales, conformément à la nouvelle loi-cadre:

*a.* à mettre leurs statuts en conformité avec la nouvelle loi-cadre ou à en élaborer de nouveaux en cas de modification de statut;

*b.* à apporter, en particulier, des modifications à d'autres actes juridiques municipaux, voire à en élaborer de nouveaux relatifs:

i. à la constitution des organes représentatifs des districts municipaux;

ii. au droit de réunion des citoyens;

iii. à l'organisation et au déroulement des audiences publiques;

iv. aux modalités de réunion des citoyens;

v. à l'organisation et au déroulement des conférences de citoyens (réunions de délégués);

vi. aux initiatives des citoyens;

vii. aux marchés publics;

32. Appelle le Congrès des pouvoirs locaux de Russie:

*a.* à poursuivre, en coopération avec le Conseil de l'Europe, ses efforts visant à assurer la formation des élus et du personnel des collectivités locales;

*b.* à diffuser auprès des collectivités locales le Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux.

---

1. Discussion par le Congrès et adoption le 26 mai 2004, 2<sup>e</sup> séance (voir document CG (11) 5, projet de résolution présenté par G. Rhodio (Italie, L, PPE/DC) et H. U. Stöckling (Suisse, R, GILD), rapporteurs).