

# CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

---

## **Recommandation 102 (2001)<sup>1</sup> sur la démocratie locale et régionale en Ukraine**

Le Congrès,

1. Rappelant:

*a.* l'article 2.3 de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au CPLRE, qui le charge d'élaborer régulièrement des rapports de suivi pays par pays sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion;

*b.* ses Résolutions 31 (1996), 28 (1997) et 106 (2000) qui établissent les principes directeurs de l'élaboration des rapports susmentionnés;

*c.* sa Recommandation 48 (1998), inspirée d'un premier rapport de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Ukraine<sup>2</sup>;

*d.* sa Résolution 68 (1998), fondée sur le rapport précité, dans laquelle il demandait à son Bureau:

*i.* de suivre attentivement les progrès réalisés dans le cadre de la réforme de la démocratie locale et régionale en Ukraine;

*ii.* de vérifier dans quelle mesure les propositions contenues dans la Recommandation 48 étaient mises en œuvre;

*iii.* de prendre toute mesure jugée nécessaire pour encourager la mise en œuvre de la recommandation susmentionnée, par exemple l'organisation d'un ou de séminaires en Ukraine avec les autorités hôtes, l'organisation de missions d'enquête supplémentaires, la préparation d'un rapport d'activité (...);

*e.* le rapport d'information sur la situation de la démocratie locale et régionale en Ukraine établi par M. Louis Roppe (Belgique, L) et M. Léon Kieres (Pologne, R), rapporteurs, après leur visite officielle à Kyiv en décembre 2000<sup>3</sup>;

*f.* les deux rapports d'experts approuvés par sa commission institutionnelle concernant la révocation du maire de Myrhorod, en tant qu'illustration des relations difficiles entre les élus locaux et les pouvoirs exécutifs régionaux d'Etat<sup>4</sup>;

2. Ayant examiné le deuxième rapport de suivi élaboré par les rapporteurs sur la base d'une décision prise par son bureau le 1<sup>er</sup> février 2001 et prenant en compte les résultats des visites officielles des rapporteurs à Kyiv et Cherkassy du 17 au 21 juillet et les 3 et 4 septembre 2001;

3. Remerciant:

*a.* les autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales ukrainiennes de leur esprit de coopération et de leur attitude constructive pendant la préparation du deuxième rapport de suivi;

*b.* M. Heinrich Hoffschulte et M. Giuseppe La Scala, experts, et le secrétariat de l'aide qu'ils ont apportée aux rapporteurs pour la rédaction du document précité;

*c.* la fondation pour l'autonomie locale en Ukraine et M. Vadym Proshko, membre ukrainien du Groupe d'experts indépendants du CPLRE sur la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) de leur contribution à l'organisation des réunions et des informations qu'ils ont fournies;

4. Se félicitant de la ratification par l'Ukraine de la Charte européenne de l'autonomie locale (11 septembre 1997), qui a été acceptée sans réserves et qui est entrée en vigueur dans le pays le 1<sup>er</sup> janvier 1998<sup>5</sup>;

5. Regrettant que l'Ukraine n'ait pas encore ratifié la Convention européenne sur les langues régionales ou minoritaires et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local;

6. Regrettant:

*a.* que, dans le contexte d'un système d'administration publique centralisé, certaines forces politiques ukrainiennes continuent à s'opposer à toute réforme impliquant la décentralisation des pouvoirs publics sur la base du principe de subsidiarité (article 4.3 de la CEAL);

*b.* que les lois et les dispositions de la Constitution relatives à l'autonomie locale et régionale sont souvent rédigées de manière peu claire et mal appliquées;

*c.* que ces insuffisances et ce désordre législatifs ont contribué dans la pratique, au cours des deux dernières années, à créer en matière de démocratie et de primauté du droit un déficit sérieux qui représente un recul inquiétant;

7. Estimant que les autorités ukrainiennes compétentes ont probablement sous-estimé, lors de la ratification de la charte, la portée et l'impact politique de cette importante convention du Conseil de l'Europe, qui est loin d'être pleinement mise en œuvre dans le pays;

8. Convaincu:

*a.* que son deuxième rapport de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Ukraine doit être considéré par les autorités du pays comme un moyen constructif d'exploiter le potentiel de ce dernier et de répondre aux besoins de sa population s'agissant de la démocratie, de la primauté du droit et des droits de l'homme;

*b.* que la Charte européenne de l'autonomie locale est un instrument fondamental pour régler la répartition des pouvoirs administratifs et exécutifs et que la démocratie locale et régionale est une condition essentielle de la mise en œuvre équilibrée du principe de subsidiarité;

9. Très préoccupé par la détérioration de la situation relative à la démocratie et à la primauté du droit aux niveaux local et régional en Ukraine, et désireux de rappeler qu'il tient avant tout, au-delà des promesses et expressions d'amitié et de bonnes intentions, à la pleine application de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) et de ses propres recommandations;

10. Gardant ces éléments à l'esprit et prenant note des arguments politiques présentés par les autorités ukrainiennes pour expliquer l'aggravation précitée de la situation de la démocratie aux niveaux local et régional, et la difficulté d'approuver rapidement des réformes radicales en vue de renforcer l'autonomie à ces échelons, mais restant convaincu que cette détérioration rend désormais nécessaires des réactions concrètes des plus hautes autorités politiques ukrainiennes exprimant une volonté authentique de respecter les principes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie et de la primauté du droit aux niveaux local et régional;

11. A la lumière de ce qui précède:

*a.* considère les entretiens de ses représentants avec le Président de la Verkhovna Rada (Parlement de l'Ukraine) et le Premier ministre, les 3 et 4 septembre 2001, comme un signe encourageant dans cette direction;

*b.* se félicite du décret présidentiel 749/2001, signé le 30 août 2001, sur «le soutien de l'Etat à l'autonomie locale en cours de développement en Ukraine» (voir annexe 3 du rapport explicatif concernant la présente recommandation) et considère ce texte comme un engagement politique du Président ukrainien devant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;

*c.* accueille avec satisfaction l'adoption par le Parlement ukrainien du code budgétaire, promulgué par le Président le 12 juillet 2001, qui vise à établir, entre autres, des relations plus équilibrées, transparentes et objectives entre l'Etat et les autorités régionales et locales pour la répartition des ressources publiques;

*d.* rend hommage à la commission pour la réforme d'Etat et l'autonomie locale de la Verkhovna Rada de l'Ukraine pour avoir demandé l'avis officiel des autorités du Conseil de l'Europe sur le projet de loi relative à l'autonomie locale en cours d'élaboration et exprime l'espoir qu'il sera possible, sur cette base, d'établir une coopération fructueuse concernant le présent processus législatif;

*e.* accueille également avec satisfaction la lettre du vice-président exécutif de l'Association des villes ukrainiennes adressée à son Président le 10 septembre 2001 (voir annexe 4 du rapport explicatif sur la présente recommandation), dans laquelle il confirme qu'à la suite des visites des deux rapporteurs en Ukraine, des mesures ont été prises pour y renforcer la démocratie locale;

12. Eu égard à ces éléments, invite les autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales ukrainiennes à accorder toute leur attention aux considérations et recommandations suivantes:

A. Concernant l'organisation administrative territoriale du pays et cadre institutionnel de la démocratie aux niveaux local et régional:

*a.* un système démocratique d'autonomie locale reconnu par la Constitution et représentant directement les intérêts des collectivités à un niveau intermédiaire entre l'Etat et les pouvoirs locaux devrait être créé;

*b.* il convient de voir dans les principes qu'énonce le projet de charte européenne de l'autonomie régionale<sup>6</sup> un instrument d'orientation essentiel pour atteindre cet objectif important;

*c.* eu égard à ces considérations, pour le fonctionnement équilibré de tous les échelons d'administration autonome du pays ainsi que pour une bonne compréhension et une nette répartition des responsabilités, la loi et la Constitution devraient nettement distinguer les pouvoirs autonomes locaux, d'une part, régionaux, de l'autre, et ces derniers des pouvoirs exécutifs régionaux de l'Etat;

*d.* quand des décisions importantes sont prises dans ce domaine, il est toujours nécessaire de garantir les droits fondamentaux des collectivités locales et régionales en appliquant l'article 5 de la CEAL, aux termes duquel: «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»;

B. Concernant les responsabilités des collectivités locales et régionales:

*a.* un nombre exagéré de textes juridiques, parfois même contradictoires, traite des fonctions des collectivités locales et régionales;

*b.* il est urgent de clarifier la législation pertinente sur la base du principe de subsidiarité, tel que le définit l'article 4.3 de la CEAL;

*c.* on pourrait remédier à la confusion existante en adoptant un code municipal, qui indiquerait précisément les fonctions des différents échelons de pouvoirs publics concernés;

*d.* la loi doit transférer aux collectivités locales et régionales des responsabilités de fond, exclusives et entières, qui:

i. doivent être clairement distinguées des fonctions attribuées à d'autres autorités;

ii. ne doivent pas être gênées dans leur exercice ou limitées par d'autres institutions centrales ou régionales, sauf dans le cadre de la loi (articles 3.1 et 4.4 de la CEAL);

iii. doivent remplacer un certain nombre de responsabilités déléguées qui représentent en Ukraine une charge extérieure disproportionnée pour les élus locaux, leurs organes exécutifs et le personnel de ces derniers;

e. il conviendrait de procéder au transfert des responsabilités aux collectivités locales et régionales en leur accordant les ressources financières voulues pour les assumer (article 9.2 de la CEAL);

f. les pouvoirs locaux doivent également avoir la possibilité de prendre des initiatives sur toutes les questions qui ne sont ni exclues de leur compétence ni attribuées à une autre autorité (article 4.2 de la CEAL) et d'adapter l'exercice des pouvoirs délégués aux conditions locales (article 4.5 de la CEAL);

C. Concernant les ressources financières des collectivités locales et régionales compte tenu de la réforme positive fondée sur le Code du budget récemment adopté, d'autres efforts restent nécessaires pour appliquer pleinement les dispositions principales de l'article 9 de la CEAL (paragraphe 1, 2 et 3). A cet égard, il paraît utile de rappeler les points suivants:

a. les collectivités locales et régionales ont droit à des ressources propres, dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences;

b. ces ressources financières des collectivités locales et régionales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution et la loi;

c. une partie au moins desdites ressources doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont les collectivités visées ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi;

d. des dispositions législatives claires sur le statut des biens locaux et régionaux (y compris les ressources naturelles) et leur gestion directe par les autorités concernées doivent être adoptées rapidement;

D. Concernant les relations difficiles entre les autorités locales et centrales et, plus particulièrement, le nombre croissant de révocations de maires à la suite de pressions politiques exercées sur les élus locaux par les pouvoirs exécutifs régionaux de l'Etat<sup>7</sup>:

a. il y a lieu de noter que, sur la base des articles 7.1 et 8 de la CEAL, les élus locaux doivent pouvoir exercer librement leurs fonctions et que le contrôle des autorités centrales, qui doit porter exclusivement sur la légalité des actes des collectivités locales, doit être proportionnel à l'importance de l'intérêt qu'il est censé protéger;

b. compte tenu de ce qui précède, il faut souligner en outre:

i. que les décisions de révocation d'élus locaux doivent toujours être pleinement justifiées selon les lois applicables;

ii. que les dispositions de la loi sur l'autonomie locale relatives à la révocation des élus locaux sont trop vagues et laissent place à des abus (ces dispositions devraient être rédigées de manière suffisamment précise pour que le contrôle judiciaire de tribunaux indépendants soit généralement garanti);

iii. que le droit des élus locaux révoqués à un recours judiciaire doit être garanti non seulement par les textes mais également dans la pratique;

c. les autorités centrales doivent adapter la législation existante afin que les cas de révocation d'élus locaux et régionaux et de pressions sur ces élus par des représentants de l'administration de l'Etat, au cours des trois dernières années, soient examinés de près par les autorités ukrainiennes compétentes, et, en dernier recours, par les autorités judiciaires;

E. Concernant le rôle des maires:

a. la législation doit être complétée de réglementations spécifiques définissant plus précisément le statut des maires et régissant leurs relations avec le conseil et le comité exécutif, l'exercice de leurs responsabilités et les garanties juridiques et judiciaires nécessaires à cet exercice;

b. les insuffisances du statut des maires ne doivent jamais être corrigées en facilitant leur révocation;

F. Concernant les organes exécutifs des pouvoirs locaux et régionaux, il est essentiel que tous les conseils locaux et régionaux, y compris ceux des villes de Kyiv et Sébastopol, une fois la Constitution de l'Ukraine amendée de façon appropriée, aient leurs organes exécutifs propres (politiquement responsables devant eux) et leur administration (personnel), ce qui représenterait une application concrète des articles 3.2 et 6.1 de la CEAL;

G. Concernant le statut des villes de Kyiv et Sébastopol, il convient de souligner que l'adoption de lois distinctes pour ces deux importantes villes ukrainiennes ne doit pas les priver d'une administration fondée sur un système d'autonomie locale à part entière, respectueux des principes formulés dans la CEAL;

En particulier, on peut regretter qu'aucune loi sur la ville de Sébastopol n'ait été adoptée jusqu'ici, malgré la disposition expresse de la Constitution;

H. Concernant la protection judiciaire de l'autonomie locale, il y a lieu de rappeler que le débat politique en cours sur la réforme du système judiciaire doit prendre en compte le droit des collectivités locales à un recours judiciaire, en vue de garantir le libre exercice de leurs pouvoirs (article 11 de la CEAL);

I. Les problèmes posés par l'accès des élus locaux et régionaux aux médias doivent être résolus rapidement, et les organes compétents du Conseil de l'Europe informés des mesures prises, de telle sorte que les programmes de coopération européenne concernant les médias puissent accorder l'attention voulue à la dimension de la démocratie locale;

J. Concernant la réforme possible du système électoral au niveau local:

a. l'accent doit être mis sur le fait que le choix du système électoral est politique et que, par conséquent, toute réforme éventuelle dans ce domaine doit prendre en considération les avantages et inconvénients des solutions proposées, pour éviter tout déficit démocratique;

b. les associations représentant les collectivités locales et régionales doivent être dûment consultées;

K. Concernant la consultation des associations de pouvoirs locaux par les autorités centrales il y a lieu de rappeler:

a. l'article 4.6 de la CEAL, ainsi libellé: «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»;

b. l'article 3 de la Charte du CPLRE, adopté par le Comité des Ministres en annexe à la résolution statutaire (2000) 1 relative au CPLRE, qui dispose: «Les représentants et les suppléants au CPLRE sont désignés selon une procédure officielle propre à chaque Etat membre. Cette procédure prévoit notamment la consultation des structures associatives et/ou institutionnelles appropriées au sein de chaque Etat membre...». En appliquant scrupuleusement cette disposition, les autorités ukrainiennes concernées doivent veiller à ce que les représentants élus de la République de Crimée puissent être également désignés dans la délégation ukrainienne auprès du CPLRE;

L. Concernant la formation des élus locaux, il importe que le texte de la Charte européenne de l'autonomie locale soit traduit avec exactitude, expliqué et distribué officiellement à toutes les collectivités locales et régionales du pays. En particulier, ce texte devrait être l'une des principales

références juridiques des élus précités lorsqu'ils suivent une formation qui leur est spécialement destinée.

- 
1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2001 (voir document CG (8) 22, projet de recommandation présenté par M. L. Kieres et M. L. Roppe, rapporteurs).
  2. Document du CPLRE CG (5) 6 partie II, en date du 19 mai 1998, rapporteurs: M. A. Chénard (France, L) et M. K. Bodfish (Royaume-Uni, R).
  3. Document CPLRE CS/BUR (7) 95 en date du 21 février 2001, rapporteurs: M. L. Roppe (Belgique, L) et M. L. Kieres (Pologne, R).
  4. Document CPLRE CG/INST (7) 21 et CG/INST (8) 2.
  5. Sur la base de la loi de ratification, de la Constitution et de la législation pertinente de l'Ukraine, la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique à tous les pouvoirs locaux, districts (*raions*) et régions (*oblasts*) du pays.
  6. Ce projet de convention, approuvé par le CPLRE en 1997, est en cours d'examen au niveau intergouvernemental du Conseil de l'Europe.
  7. Selon les informations directement recueillies par les rapporteurs et celles qu'a communiquées l'Association des villes ukrainiennes dans un document adressé au secrétariat du Congrès le 21 août 2001, des problèmes se sont posés dans les villes suivantes: Myrhorod, Louhansk, Romny, Shostka, Konotop, Lebedyn, Krasnodon, Pervomaïsk et Cherkassy, Zaporijjia, Vasytkiv, Krementchouk, Derazhnia, Chortkiv, Sukhodilsk, Hlukhiv, Tsiuriupynsk, Pryluky.