

37^e SESSION

Rapport
CG37(2019)11final
30 octobre 2019

Original : anglais

La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie

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

Rapporteurs ¹ : Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)
Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)

Recommandation 440 (2019).....	2
Exposé des motifs.....	6

Résumé

Le présent rapport fait état des conclusions des rapporteurs sur leurs visites effectuées en Fédération de Russie du 23 au 25 octobre 2018 et du 5 au 7 mars 2019, et tient compte des précédentes visites organisées dans ce pays depuis sa ratification de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 1998.

Le rapport relève avec satisfaction la reconnaissance du principe de l'autonomie locale à la fois dans la Constitution de la Fédération de Russie et dans la législation ordinaire, ainsi que l'application dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle des dispositions de la Charte. Le rapport note également que la législation russe prévoit une grande variété d'instruments de participation des citoyens aux affaires publiques. En outre, les droits culturels et éducatifs de différents groupes ethnolinguistiques sont respectés au niveau local et régional dans les Républiques du Tatarstan et de Tchouvachie.

Cependant, le rapport met en exergue un certain nombre de cas de non-conformité avec la Charte qui posent un problème général de développement de la démocratie locale et régionale dans ce pays. Les rapporteurs regrettent notamment la faible part des affaires publiques relevant de la responsabilité propre des collectivités locales, le manque de ressources financières dont elles disposent, l'utilisation insuffisante, dans la pratique, des mécanismes et procédures de consultation existants de la part de certaines entités constitutives ainsi que l'absence de clarté de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorités.

Les rapporteurs expriment également leurs préoccupations quant à l'accès aux droits et à la liberté en matière électorale dans la législation russe.

Par conséquent, ils invitent les autorités russes à accroître la part des collectivités locales dans la réglementation et la gestion des affaires publiques, à allouer aux collectivités locales des ressources propres suffisantes, à mettre en œuvre les dispositions légales en vigueur relatives à la consultation des autorités locales pour toutes les questions qui les concernent directement ainsi qu'à clarifier la délimitation des compétences pour permettre aux collectivités locales d'exercer les fonctions qui leurs sont assignées.

Enfin, les autorités russes sont appelées à adopter différentes mesures visant à garantir un égal accès aux droits électoraux pour les candidats indépendants et de l'opposition, notamment en abrogeant la disposition légale exigeant un nombre considérable de signatures en tant que condition préalable à l'inscription des candidats et en supprimant le « filtre municipal » appliqué aux candidatures au niveau des entités constitutives.

Les autorités russes sont également invitées à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux
R : Chambre des régions ;
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès ;
SOC : Groupe socialiste ;
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique ;
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens ;
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 440 (2019)²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Le Congrès rappelle que :

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

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

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

d. la visite de suivi s'est déroulée en deux parties, respectivement du 23 au 25 octobre 2018 et du 5 au 7 mars 2019. Lors des deux visites, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses

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

institutions à tous les niveaux d'autorité. Les programmes détaillés de ces visites figurent en annexe au présent rapport ;

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

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

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

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

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

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

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

4. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant :

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

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

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

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

e. le transfert de compétences des collectivités locales, en particulier celles des communes rurales et de Moscou, vers des niveaux d'autorité supérieurs sur la base de législations fédérales et régionales *ad hoc*, ce qui a abouti notamment à une asymétrie multiple entre des communes de même type de différentes régions, à l'érosion des compétences de base des communes rurales en violation du principe de subsidiarité et à la

dégradation de la qualité des services qu'elles peuvent assurer dans l'intérêt des citoyens (articles 3.1, 4.3 et 4.4) ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	8
2.2 Statut de la capitale.....	12
2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	22
2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès	24
3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	27
3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	27
3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale	27
3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale.....	34
3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	39
3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	40
3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	42
3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	43
3.8 Article 9 – Ressources financières.....	45
3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales.....	50
3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	52
4. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE	53
4.1 Historique : principaux faits récents concernant la démocratie régionale	53
4.2 Cadre constitutionnel de la démocratie régionale.....	53
4.3 Organisation interne.....	55
4.4 Analyse (article par article) de la situation de la démocratie régionale, sous l'angle du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale	56
5. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	64
6. CONCLUSIONS.....	65
ANNEXE I – Programme de la première partie de la visite de suivi du Congrès en Fédération de Russie.....	68
ANNEXE II – Programme de la seconde partie de la visite de suivi du Congrès en Fédération de Russie	72

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

1. Conformément à la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée : « [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, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ».

2. La Fédération de Russie a adhéré au Conseil de l'Europe le 28 février 1996. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 28 février 1996 et l'a ratifiée le 5 mai 1998. La Charte est entrée en vigueur pour la Russie le 1^{er} septembre 1998.

3. La Fédération de Russie a signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 3 novembre 1999 et l'a ratifiée le 4 octobre 2002 (entrée en vigueur le 5 janvier 2003). Elle a signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) le 4 octobre 2006 et l'a ratifié le 27 novembre 2008 (entrée en vigueur le 28 février 2009). La Fédération de Russie n'a pas signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

4. La recommandation 297 (2010) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie est la plus récente recommandation sur la démocratie locale et régionale dans ce pays.

5. Le présent rapport rend compte de deux visites de la délégation du Congrès en Fédération de Russie. La première s'est déroulée du 23 au 25 octobre 2018 et la seconde, du 5 au 7 mars 2019. Toutes deux visaient à évaluer la situation de la démocratie locale et régionale dans le pays sur la base de la Charte. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi) a nommé M. Jacob WIENEN (Pays-Bas, PPE/CCE) et M. Stewart DICKSON (Royaume-Uni, GILD) en tant que corapporteurs sur la démocratie locale et régionale, respectivement. Ils ont été assistés par M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le Secrétariat du Congrès.

6. Lors de la première visite, la délégation du Congrès a rencontré : M. Vladimir GORODETSKY, Vice-Président de la commission du Conseil de la Fédération sur la structure fédérale, la politique régionale, l'administration locale et les affaires nordiques ; M. Alekseï DIDENKO, Président de la commission de la Douma d'État sur le système fédéral et les questions d'autonomie locale ; M. Petr TOLSTOÏ, Vice-Président de la Douma d'État ; M. Alexeï CHAPOCHNIKOV, Président de la Douma de la ville de Moscou ; M. Nikolaï BONDAR, juge à la Cour constitutionnelle ; M. Alexander DROZDENKO, Gouverneur de la région de Léningrad ; de hauts responsables du ministère de la Justice et du ministère des Finances ; les membres de la délégation nationale russe du Congrès. La délégation du Congrès a également rencontré des représentants du Congrès national des communes de Russie, de l'Association des villes petites et moyennes de Russie, de l'Union des petites villes de la Fédération de Russie et de l'Union des villes russes. Une réunion a aussi été organisée avec des experts indépendants.

7. Lors de la seconde visite, la délégation du Congrès a rencontré : des représentants de l'Association des conseillers indépendants de Moscou et des partis politiques « labloko » et « Parnas » ; M. LOZBINEV, Chef de l'administration du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de la Fédération de Russie. À Kazan, la délégation a rencontré : M. Farid MOUKHAMETCHINE, Président du Conseil d'État de la République du Tatarstan ; M. Vladimir KOZONKOV, Vice-Président de l'association « Conseil des communes de la République du Tatarstan » ; des membres de la Cour constitutionnelle de la République du Tatarstan ; le Vice-Président de la Chambre des comptes de la République du Tatarstan ; des responsables du ministère des Finances et du ministère de la Justice de la République du Tatarstan ; M. Ilmour METCHINE, maire de Kazan. À Tcheboksary, la délégation a rencontré : M. Evgueny KADYCHEV, maire de Tcheboksary ; Mme Svetlana ENILINA, ministre des Finances ; des membres de la Cour suprême, du Conseil d'État et de la Cour des comptes de la République de Tchouvachie ; enfin,

Mme Natalya TIMOFEÏEVA, ministre de la Justice et des Affaires patrimoniales de la République de Tchouvachie. Les programmes détaillés des visites figurent en annexes au présent rapport.

8. Conformément à l'article 84 des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'avant-projet de rapport a été adressé, le 29 mai 2019, à tous les interlocuteurs rencontrés lors des visites pour commentaires et précisions ou corrections éventuelles. Le présent rapport s'appuie sur les commentaires reçus, qui ont été examinés par les corapporteurs, avant soumission à la commission de suivi pour approbation.

9. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient aussi la délégation russe du Congrès et les associations de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement des visites.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

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

10. La Constitution actuelle de la Fédération de Russie (en russe : *Конституция Российской Федерации – Konstitoutsia Rossijskoï Federatsii*) a été adoptée au moyen d'un référendum national le 12 décembre 1993. Le taux de participation a été de 54,8 %. 54,5 % des votants ont approuvé la nouvelle Constitution, qui a remplacé la précédente Constitution soviétique du 12 avril 1978 de la RSFSR. La nouvelle Constitution russe est entrée en vigueur le 25 décembre 1995 et a aboli le régime soviétique. Dans l'histoire de la Russie, seule la Constitution de 1936 a connu une plus longue longévité. Des amendements constitutionnels majeurs ont été adoptés en 2008 (concernant la présidence) et en 2014 (concernant le Conseil de la Fédération).

11. La Constitution inclut diverses dispositions touchant à plusieurs aspects du statut constitutionnel des collectivités locales et régionales de la Fédération de Russie :

Le fondement démocratique : **Article 3**

1. *Le peuple exerce son pouvoir directement, ainsi que par l'intermédiaire des organes du pouvoir d'État et des organes d'autonomie locale.*
2. *Le référendum et les élections libres sont l'expression directe suprême du pouvoir du peuple.*

La division administrative de la Fédération de Russie : **Article 5**

1. *La Fédération de Russie est composée de républiques, de kraï, d'oblasts, de villes d'importance fédérale, d'un oblast autonome et d'okrugs autonomes, sujets égaux en droits de la Fédération de Russie.*
2. *Une république (État) possède ses propres Constitution et législation. Un kraï (territoire), un oblast (région), une ville d'importance fédérale, un oblast autonome, un okrug (zone) autonome possèdent leur propres statut et législation.*
3. *La structure fédérale de la Fédération de Russie est fondée sur son intégrité en tant qu'État, l'unité du système du pouvoir d'État, la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie, l'égalité en droits et l'autodétermination des peuples de la Fédération de Russie.*

Autonomie des collectivités locales : **Article 12**

L'autonomie locale est reconnue et garantie dans la Fédération de Russie. L'administration locale est autonome dans les limites de ses compétences. Les organes d'autonomie locale ne font pas partie du système du pouvoir d'État.

12. La Constitution inclut également un chapitre spécifique sur l'autonomie locale :

Chapitre 8 : Autonomie locale

Article 130

1. *L'autonomie locale en Fédération de Russie assure le règlement par la population, de façon indépendante, des questions d'importance locale, ainsi que la possession, la jouissance et la disposition des biens municipaux.*
2. *L'autonomie locale est exercée par les citoyens par la voie du référendum, des élections, des autres formes d'expression directe de la volonté, par les organes élus et les autres organes d'autonomie locale.*

Article 131

1. *L'autonomie locale est exercée dans les localités urbaines et rurales et les autres territoires en tenant compte des traditions historiques et autres locales. La structure des organes d'autonomie locale est fixée par la population de manière indépendante.*
2. *La modification des limites des territoires dans lesquels s'exerce l'autonomie locale est permise en tenant compte de l'opinion de la population des territoires concernés.*

Article 132

1. *Les organes d'autonomie locale administrent les biens municipaux, élaborent, approuvent et exécutent le budget local, établissent les impôts et taxes locaux, assurent le maintien de l'ordre public et règlent les autres questions d'importance locale de manière indépendante.*
2. *Les organes d'autonomie locale peuvent recevoir par la loi certaines attributions de l'État, accompagnées en conséquence des moyens matériels et financiers nécessaires à leur exercice. La réalisation des attributions transférées est soumise au contrôle de l'État.*

Article 133

L'autonomie locale dans la Fédération de Russie est garantie par le droit à la protection judiciaire et à la compensation des dépenses supplémentaires résultant des décisions prises par les organes du pouvoir d'État, et par l'interdiction de limiter les droits de l'autonomie locale fixés par la Constitution de la Fédération de Russie et la législation fédérale.

13. Au vu des dispositions susmentionnées, l'autonomie locale semble bénéficier d'un statut constitutionnel complet en Fédération de Russie, comprenant des élections libres (articles 3 et 130), une garantie constitutionnelle (article 12), l'autonomie organisationnelle et la consultation préalablement à toute modification des limites territoriales (article 131), l'autonomie fiscale et la proportionnalité (article 132), ainsi que la protection juridictionnelle (article 133).

14. L'Assemblée fédérale adopte des lois fédérales (Федеральный закон – *Federalniy Zakon* – FZ) qui complètent les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale. Les principales lois fédérales relatives à l'autonomie locale sont les suivantes :

- la « loi fédérale sur les principes généraux de l'autonomie locale en Fédération de Russie » (loi 131-FZ, 6 octobre 2003) ;
- la loi fédérale sur la fonction publique municipale en Fédération de Russie (loi 25-FZ, 2 mars 2007) ;
- la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit de vote aux référendums pour les citoyens de la Fédération de Russie (loi 67-FZ, 12 juin 2002) ;
- la loi fédérale sur l'enregistrement par l'État des statuts des communes (loi 97-FZ, 21 juillet 1995) ;
- la loi fédérale sur les entreprises unitaires de l'État et des communes (loi 161-FZ, 14 novembre 2002) ;
- la loi fédérale 136-FZ (2014).

15. Enfin, de nombreuses compétences des collectivités locales sont réglementées par les textes législatifs suivants : le Code civil de la Fédération de Russie (1994) ; le Code foncier (2001) et le Code d'urbanisme (2004). La législation de base sur les finances des collectivités locales inclut le Code budgétaire (1998) et le Code fiscal (1999). Un autre texte pertinent est la loi sur l'organisation de l'autonomie locale à Moscou, capitale de la Fédération de Russie et ville d'importance fédérale (loi n° 56, novembre 2002).

16. Aux termes de l'article 1 (« Autonomie locale ») de la « loi fédérale sur les principes généraux de l'autonomie locale en Fédération de Russie » (loi n° 131) :

1. *« L'autonomie locale est l'un des fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, reconnu, garanti et mis en œuvre sur tout le territoire de la Fédération. »*
2. *L'autonomie locale en Fédération de Russie est l'une des formes de l'exercice du pouvoir par le peuple. Elle garantit, dans les limites définies par la Constitution de la Fédération de Russie, les lois fédérales et, dans les cas prévus par celles-ci, les lois des sujets de la Fédération de Russie, la gestion autonome des affaires publiques locales, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, directement et/ou par le biais d'autorités locales, en prenant dûment en considération les traditions historiques ou autres locales ».*

17. Aux termes des lois fédérales 131-FZ(2003) et 136-FZ(2014), l'autonomie locale est structurée autour de formations municipales. Une formation municipale est un territoire habité sur lequel des activités d'autonomie locale sont menées directement par la population ou par le biais d'organes élus (principalement les questions de portée locale). Les unités d'autonomie locale sont organisées comme suit :

- *District municipal (ou raïon municipal, un groupe de localités urbaines et rurales)*
Localité urbaine (une ville ou une localité de type urbain)
Localité rurale (un ou plusieurs villages ruraux unis par un territoire commun)
- *Okrug urbain* (une localité urbaine ne faisant pas partie d'un district municipal ; dans la pratique, les *okrugs* urbains sont habituellement créés sur le territoire de villes d'importance fédérale.
- *Territoire intra-urbain d'une ville fédérale* (partie du territoire d'une ville d'importance fédérale ; de telles unités existent à Moscou et Saint-Pétersbourg).
- *Okrug urbain subdivisé* (okrug urbain comprenant des districts intra-urbains, à un niveau inférieur de la hiérarchie municipale).
- *Zone intra-urbaine* (formation municipale au sein d'un okrug urbain subdivisé)

18. Comme l'ont souligné les experts indépendants rencontrés par la délégation lors de la visite, un district urbain se compose en règle générale d'une seule commune, qui combine les deux niveaux de compétence locale (localités rurales et *raïons*), tandis que les *raïons* municipaux partagent leurs compétences entre le *raïon* proprement dit et des localités urbaines et rurales. En d'autres termes, les districts urbains ne sont pas composés d'autres communes et les organes d'autorité locale sont donc établis à un seul niveau. Une autre différence tient au fait que les districts urbains et les *raïons* municipaux se voient attribuer davantage de compétences et responsabilités déléguées (pour lesquelles

ils sont responsables vis-à-vis des organes de l'État), tandis que les localités exercent un plus petit nombre de compétences déléguées, pour lesquelles elles sont plutôt responsables devant leur population.

19. À la suite du précédent rapport de suivi (2010), plusieurs lois fédérales ont été adoptées dans le domaine de l'autonomie locale :

- La loi fédérale n° 136-F3 du 27 mai 2014 a établi la possibilité de créer un modèle d'autonomie locale à deux niveaux dans les districts urbains : un district urbain comprenant une subdivision intra-urbaine et un district intra-urbain. Dans cette organisation de l'autonomie locale, des organes représentatifs d'autonomie locale sont établis non seulement au niveau du district urbain, mais aussi à celui de chacun des districts qui le composent. Cette même loi donne aux sujets fédéraux le pouvoir de redistribuer les compétences entre les collectivités locales et les autres autorités publiques. Cette possibilité est particulièrement utile pour les collectivités locales qui ne disposent pas de moyens organisationnels, humains et financiers importants, notamment celles qui sont faiblement peuplées et situées dans des régions excentrées.
- La loi fédérale n° 165-FZ du 23 juin 2014 permet aux autorités d'une entité constitutive de prendre des décisions sur l'abolition des localités qui ne comptent aucun résident ayant le droit de vote. Le territoire des localités urbaines ou rurales ainsi abolies est rattaché à celui des localités rurales ou urbaines voisines, tandis que les territoires à faible densité de population rurale et les villages excentrés sont intégrés dans la commune.
- La loi fédérale n° 62-FZ du 3 avril 2017 prévoit la possibilité de fusionner avec le district urbain toutes les localités incluses dans une commune. Cette fusion ne peut se faire sans le consentement des citoyens des localités rurales ou urbaines, de la commune et du district urbain concernés.
- Adoptée en avril 2017, la loi fédérale n° 64-FZ a renforcé les restrictions et incompatibilités anti-corruption applicables aux personnes titulaires de fonctions municipales, parmi lesquelles les conseillers municipaux et les directeurs d'administrations locales recrutés. Le président de région, agissant en tant que garant de la politique anti-corruption, est tenu de saisir le tribunal ou l'organe d'autorité locale compétent afin que toute personne titulaire d'une fonction municipale qui ne respecte pas les obligations établies dans la législation anti-corruption de la Fédération de Russie fasse l'objet de sanctions disciplinaires.

20. Aux termes de l'article 72 de la Constitution fédérale, « *l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'État et des collectivités locales* » relève de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et de ses entités constitutives. La structure et le statut de l'administration locale sont également définis par la législation de l'entité constitutive compétente.

21. En République de Tchouvachie, par exemple, une loi régionale de 2004 a défini le statut de l'administration locale. Cette République compte 317 communes, dont : 5 cités, 7 villes, 21 districts municipaux et 284 communes rurales. Les assemblées municipales comptent 3 746 membres, qui sont élus pour un mandat de cinq ans. Un autre organe municipal est le « conseil des anciens », dont les membres sont élus par l'assemblée. En République de Tchouvachie, des organes de vérification des comptes existent dans les 21 communes en tant qu'organes permanents de contrôle local externe. Ces organes assurent aussi un audit des passations de marché, conformément à la loi fédérale n° 44-FZ du 5 avril 2013 « sur le système de contrats dans le domaine de la passation de marché pour des marchandises, des travaux ou des services ». En vue d'accroître l'efficacité des contrôles financiers de l'État et des communes sur le territoire de la République de Tchouvachie et de renforcer la coopération, le Conseil des Institutions de contrôle et d'audit de la République a été établi en 2013. Au sein de ce Conseil, la Chambre de contrôle et des comptes met une assistance méthodologique à la disposition des organes municipaux de contrôle et de comptabilité. La loi tchouvache prévoit aussi, chaque fois que des tâches supplémentaires sont transférées aux collectivités locales de la République, le transfert des ressources financières correspondantes.

22. Dans la capitale de la Tchouvachie, la ville de Tcheboksary, l'assemblée comprend 22 sièges attribués au moyen d'un scrutin de liste et 21 sièges attribués au sein de circonscriptions uninominales. L'assemblée élit le maire de la ville. Le chef de l'administration municipale est le directeur des services municipaux. Il est désigné par l'assemblée pour un mandat de cinq ans, au moyen d'une procédure de concours basée sur un appel public aux candidatures. L'assemblée élit parmi ses membres, au scrutin majoritaire, un présidium composé de neuf membres.

23. Un autre exemple est la République du Tatarstan. Kazan, la capitale, jouit d'un statut spécial (« ville d'importance républicaine »). Son maire est élu au suffrage indirect par l'assemblée municipale, au sein de laquelle quatre partis sont actuellement représentés, en plus de quelques conseillers municipaux indépendants. Le chef de l'administration municipale est aussi le président du Comité exécutif de la ville. La participation aux élections municipales de Kazan est très élevée (jusqu'à 80 %), et cela bien que le maire ne soit pas élu au suffrage direct.

24. Le maire de Kazan est élu à bulletin secret à partir d'une liste des candidats soumise par les membres de la Douma de la ville, parmi les candidats présentés par les groupes de la Douma.

2.2 Statut de la capitale

25. En tant que capitale du pays, Moscou jouit d'un statut spécial établi par une loi fédérale, comme le prévoit l'article 70-2 de la Constitution, ainsi que du statut de ville d'importance fédérale : « *La capitale de la Fédération de Russie est la ville de Moscou. Le statut de la capitale est établi par la loi fédérale* ». Son statut de capitale est défini par la loi fédérale N-4802-I « relative au statut de la capitale de la Fédération de Russie » (1993)³.

26. Conformément à son statut de sujet fédéral, tel que défini et garanti par la Constitution, la ville de Moscou est gouvernée sur la base de la loi-cadre « Charte de Moscou »⁴ (*Устав города Москвы – Oustav Goroda Moskvy*), qui a finalement été adoptée en 1995 après plusieurs modifications consécutives aux débats constitutionnels des premières années post-démantèlement de l'Union soviétique. Dans la hiérarchie des actes normatifs de la ville, la Charte a une force juridique supérieure à tous les autres. Elle a été amendée pour la dernière fois en septembre 2017. La Charte s'accompagne aussi d'un certain nombre de décrets, traités et lois connexes, comme la loi « *sur l'organisation de l'autonomie locale dans la ville de Moscou* » (2012), qui définit les limites territoriales des unités qui composent la ville.

27. Conformément à la Constitution, la ville de Moscou dispose d'une compétence pleine et entière hors du domaine de compétence de la Fédération de Russie et peut adopter des actes législatifs. Ces derniers ne peuvent cependant pas être contraires aux lois fédérales adoptées dans les domaines de compétence conjointe avec la Fédération. Préalablement à l'adoption d'une loi fédérale concernant un tel domaine, la ville de Moscou a le droit d'adopter une loi sur le même sujet, laquelle devra ensuite être mise en conformité avec la loi fédérale pertinente lorsque celle-ci sera adoptée.

28. Les compétences exclusives de la ville de Moscou incluent notamment (article 13 de la Charte de Moscou) :

- la définition de la structure territoriale de la ville de Moscou ;
- l'organisation du système des autorités publiques ;
- la réglementation de l'organisation de l'autonomie locale conformément à la législation fédérale ;
- la gestion et la jouissance des biens de la ville ;
- la réglementation du processus budgétaire et du système budgétaire de la ville ;
- la réglementation des activités d'urbanisme ; le développement d'infrastructures urbaines et le suivi de l'unité de l'économie urbaine ;

³ La loi peut être consultée (en russe) sous le lien suivant : <http://constitution.garant.ru/act/federative/316014/>

⁴ Des extraits de la Charte peuvent être consultés (en anglais) sous le lien suivant : <https://duma.mos.ru/en/187/page/ustav-goroda-moskvyi>. Pour la version intégrale de la Charte (en russe), voir : http://constitution.garant.ru/region/ustav_moskv/

- le traitement des problèmes urbains de gestion des sites naturels ;
- la protection de l'environnement et le suivi de la sécurité environnementale ;
- l'aménagement du paysage
- le traitement des problèmes urbains concernant l'éducation, la santé, la protection sociale, l'emploi, la science, la culture, l'activité physique et les sports ;
- l'organisation de la fonction publique d'État à l'échelle de la ville et la participation à la réglementation des services publics de la ville.

29. La ville de Moscou a développé une coopération étroite avec l'oblast de Moscou. Depuis 1996, une commission conjointe formée de membres de la Douma de la ville de Moscou et de la Douma de l'oblast de Moscou coordonne les activités législatives de deux institutions. Le 15 février 2018, lors du Forum russe d'investissements de Sotchi, les représentants des deux institutions ont signé des accords relatifs au développement stratégique de la région de Moscou. Un accord signé par Sergueï Sobianine et le gouverneur de l'oblast de Moscou, Andreï Vorobev, établit six projets stratégiques pour le développement de la région jusqu'en 2025 : a) le développement de l'industrie ; b) l'amélioration de la qualité de l'eau potable ; c) la sécurité de l'environnement ; d) le développement des infrastructures et des localités de datchas ; e) l'organisation d'activités de loisirs pour les enfants ; f) le développement des transports publics, y compris le projet (interferroviaire) « *Diamètres autour du centre de Moscou* ».

30. Le maire de Moscou est le chef du pouvoir exécutif. Depuis 2013, il est élu pour un mandat de cinq ans par les résidents de la ville. Aux termes de l'article 41 de la Charte de Moscou, le maire est en charge des questions de développement social et économique de la ville, gère l'économie de la ville et assume diverses autres fonctions exécutives et administratives. En particulier, le maire :

- forme et dissout le gouvernement de Moscou et détermine la structure des autorités exécutives de la ville ;
- nomme les dirigeants des autorités exécutives des districts de la ville ;
- annule les actes juridiques du gouvernement de Moscou et des organes et agents des autorités exécutives de la ville si les actes en question ne sont pas conformes à la Constitution de la Russie, aux lois constitutionnelles fédérales, aux lois fédérales, à la Charte de Moscou, aux lois de Moscou et aux autres actes de Moscou (de force juridique supérieure), ou si leur mise en œuvre n'est pas garantie par l'octroi de moyens financiers ou matériels ;
- sur les questions relevant de sa compétence, signe des décrets et ordonnances applicables sur l'ensemble du territoire de Moscou et contrôle leur exécution. Les décrets sont des actes juridiques promulgués par le maire dans des domaines d'ordre réglementaire, tandis que les ordonnances sont des actes juridiques d'ordre opérationnel et administratif. Les actes juridiques du maire sont transmis pour approbation à la Douma de la ville dans un délai de deux semaines.

31. Il peut être mis fin aux fonctions du maire de manière anticipée. Plus précisément (outre les dispositions communes relatives à un événement exceptionnel tel que son décès, sa démission, sa déchéance de la nationalité russe, etc.) :

- le maire peut être révoqué par les électeurs inscrits sur le territoire de Moscou ;
- il peut être mis fin aux fonctions du maire de manière anticipée s'il est révoqué par le Président de la Russie, à la suite d'une motion de censure de la Douma de Moscou visant le maire. La motion doit être déposée par au moins un tiers des membres de la Douma et recueillir au moins les deux tiers des voix.

32. La dernière élection du maire de Moscou s'est tenue le 9 septembre 2018, jour de scrutin commun à l'ensemble de la Fédération de Russie. Sergueï Sobianine, le maire sortant, a été réélu. Pour être élu, un candidat doit obtenir plus de la moitié des voix. Si aucun candidat n'obtient ce score, un second tour est organisé 14 jours plus tard. Seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour peuvent participer au second.

33. Pour pouvoir se présenter à l'élection du maire, tous les candidats inscrits sont tenus de franchir le « *filtre municipal* » introduit par une loi fédérale de 2012 : les candidats doivent recevoir le soutien d'au

moins 6 % des élus de formations municipales ou des chefs de communes, et le nombre total des signatures doit représenter au moins 75 % des communes du sujet fédéral. Un conseiller ne peut soutenir qu'un seul candidat. Lors des élections de 2013 à Moscou, chaque candidat devait ainsi présenter les signatures d'au moins 110 élus d'instances municipales représentant 75 % de l'ensemble des communes de Moscou. Les partis d'opposition ont vivement critiqué ce système. Le parti labloko a demandé « l'annulation du filtre municipal applicable aux élections » et annoncé qu'il mènerait « une vaste campagne dans la ville pour la suppression des restrictions artificielles de la participation aux élections des dirigeants de sujets fédéraux »⁵.

34. Les résultats de l'élection du maire ont été les suivants⁶ :

Nom	Parti	Pourcentage des voix
Sergueï Sobianine	Indépendant	70,17
Vadim Koumine	Parti communiste	11,38
Ilya Sviridov	Russie juste	7,01
Mikhail Degtyarev	Parti libéral-démocrate	6,72
Mikhail Balakine	Union des Citoyens	1,87

Participation : 30,91 %

35. L'organe collégial suprême du pouvoir exécutif de la ville, qui dispose de compétences générales et assure la coordination des activités des autres autorités exécutives de la ville, est le Gouvernement de Moscou. Il est composé du maire de Moscou, des maires-adjoints et des ministres du Gouvernement de Moscou. Les maires-adjoints et des ministres du Gouvernement sont nommés et peuvent être révoqués par le maire, qui définit la répartition des tâches entre les membres du Gouvernement. Le Gouvernement adopte des ordonnances qui sont signées par le maire, assure des fonctions exécutives et administratives et coordonne les organes exécutifs territoriaux des administrations locales (préfectures des districts administratifs et administration des districts).

36. Des organes exécutifs territoriaux sont créés dans les districts administratifs (*okrugs administratifs*) et les districts (*raïons*) de Moscou. Ils sont appelés « préfectures » pour les districts administratifs et « administrations » pour les districts.

- Chaque préfecture est dirigée par un préfet. Elle contrôle et coordonne les activités exécutives-administratives de son district administratif. Le préfet est nommé et peut être révoqué par le maire. Les préfectures élaborent des dispositions qui sont adoptées par le Gouvernement de Moscou.
- L'administration est dirigée par chef de l'administration, qui est nommé et peut être révoqué par le maire de Moscou. Elle exerce des activités exécutives et de contrôle.

37. La Douma de la ville de Moscou est l'organe représentatif suprême de la ville de Moscou et le seul à posséder une compétence législative. Elle compte 45 membres élus pour un mandat de cinq ans, au sein de circonscriptions uninominales depuis les dernières élections (2014). Les membres de la Douma sont élus par les résidents de Moscou au suffrage universel, égalitaire et direct. La Douma de la ville de Moscou, entre autres compétences (article 35) :

- adopte la Charte et les lois, résolutions et réglementations de la ville de Moscou ;
- élit – et révoque – le Président et les Vice-Présidents de la Douma ;
- contrôle l'application des lois de la ville de Moscou ;
- exerce un droit d'initiative législative auprès de la Douma d'État ;
- élit un représentant de la Douma de la ville de Moscou au Conseil de la Fédération ;
- adresse des requêtes à la Cour constitutionnelle ;

⁵ <http://eng.yabloko.ru/?p=19619>.

⁶ Chiffres de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie (CEC Fédération de Russie) : http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/region/moscow_city?action=show&root=1&tvd=27720002197406&vrn=27720002197402®ion=77&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=27720002197406&type=234

- convoque les élections de la Douma de la ville de Moscou, les élections du maire de Moscou et les scrutins sur la révocation du maire ;
- recueille les rapports annuels du maire sur les activités du Gouvernement de Moscou, notamment sur les points soulevés par la Douma de la ville de Moscou ;
- recueille les informations sur les activités des organes des collectivités territoriales ;
- exprime sa défiance vis-à-vis du maire et de divers responsables nommés par la Douma de la ville de Moscou ;
- établit les procédures pour la convocation et la tenue de référendums ;
- nomme les magistrats de Moscou.

38. La dernière élection la Douma de la ville de Moscou s'est déroulée le Jour de scrutin unifié (14 septembre 2014)⁷. Conformément à la loi fédérale amendée (qui permet à Moscou et Saint-Pétersbourg de choisir leurs propres systèmes électoraux) et à la législation de Moscou, tous les membres du Parlement de la capitale ont été élus au scrutin majoritaire : ainsi, 45 députés ont été élus dans autant de circonscriptions uninominales, sur un total de 258 candidats. La durée de leur mandat est de cinq ans. Dix partis politiques ont présenté des candidats à cette élection : « Russie unie », 29 candidats ; PC Fédération de Russie, 45 candidats ; PLDR, 45 candidats ; Russie juste, 43 candidats ; labloko, 44 candidats ; Plateforme civique, 5 candidats ; Rodina, 2 candidats ; Parti social-démocrate, 1 candidat ; Force civique, 1 candidat ; Indépendants, 43 candidats. De l'avis de la Douma de la ville, ce système serait le plus équitable pour des élections régionales. Chaque député élu selon ce système représente 160 000 Moscovites. Dans le système par liste de parti, les électeurs votaient souvent pour le chef d'un parti sans savoir qui seraient vraiment les députés élus. De plus, lorsque le système majoritaire a été adopté, le nombre des partis qui ont participé aux élections et remporté des sièges de députés a augmenté.

39. Les résultats de l'élection de 2014 à la Douma de la ville de Moscou sont les suivants⁸ :

Parti	Nombre de sièges remportés
Russie unie	28
Mon Moscou*	10*
KPRF	5
PLDR	1
Rodina	1
Total	45
Participation : 21,04 %	

* L'organisation de la société civile « Mon Moscou » était soutenue par Russie unie.

40. Cette élection a été marquée par plusieurs innovations par rapport à la précédente (tenue en 2009).

- *L'augmentation du nombre des députés de 35 à 45.* Le 22 décembre 2010, la Douma de la ville de Moscou a introduit ces modifications dans la Charte de Moscou. Cette augmentation a été motivée par les modifications de la législation fédérale selon lesquelles le nombre de membres d'un organe représentatif doit être d'au moins 45 si le nombre des électeurs excède les 2 millions⁹.
- *La transition d'un système mixte à un système purement uninominal.* En 2013, la Douma d'État de la Fédération de Russie a adopté une loi réduisant de 50 % à 25 % la proportion des députés élus au scrutin de liste, tout en spécifiant que cette loi ne s'appliquerait pas aux sujets fédéraux de Moscou et Saint-Pétersbourg. Sur cette base, la Douma de la ville de Moscou a amendé le Code électoral de Moscou en janvier 2014 (à l'initiative du groupe « Russie unie »), permettant une transition vers un système purement uninominal. Cette disposition est entrée en vigueur en avril 2014.

⁷ Les élections de sept nouveaux membres pour le 7^e législature de la Douma d'État, dans des circonscriptions uninominales, se sont tenues le 9 septembre 2018.

⁸ Chiffres de la Commission électorale de la ville de Moscou : <http://mosgorizbirkom.ru/>

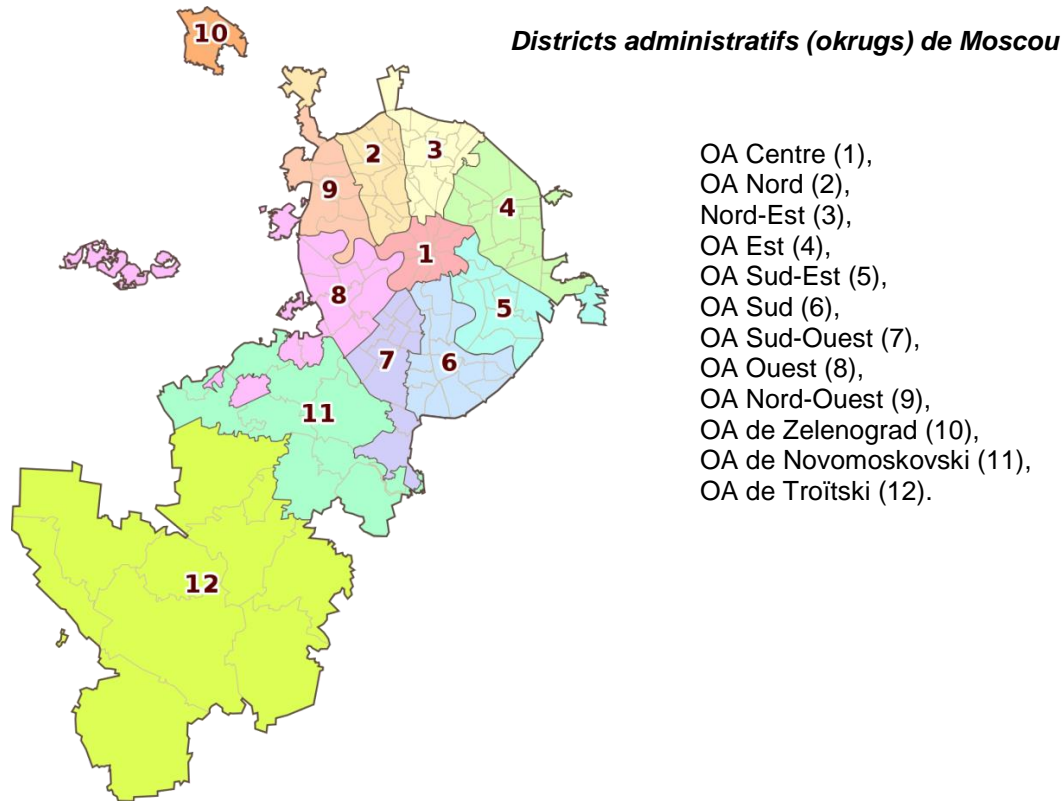
⁹ Voir la loi fédérale du 6 avril 2010 « portant amendement de l'article 4 de la loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation des organes de pouvoir législatifs (représentatifs) et exécutifs des Sujets de la Fédération de Russie ».

- *Le nouveau découpage des circonscriptions électorales.* En novembre 2013, anticipant la réforme qui allait introduire un système purement uninominal, le Conseil de la ville de Moscou a soumis à la Douma de la ville de Moscou un projet de loi « *sur la carte des circonscriptions électorales uninominales pour l'élection des membres de la Douma de la ville de Moscou* », qui proposait un nouveau découpage des circonscriptions de Moscou pour l'élection à venir (septembre 2014). Cette nouvelle carte a été adoptée par la Douma de la ville de Moscou et approuvée par le maire en avril 2014, de sorte que Moscou était désormais divisée en 45 circonscriptions.
- *La modification du statut des députés.* À l'initiative du maire Sergueï Sobianine, la loi « *sur le statut de député de la Douma de la ville de Moscou* » a été amendée en 2014 afin de modifier ce statut. En vertu de cet amendement, la majorité des députés (les trois quarts) ont cessé d'être rémunérés pour leur activité de député au motif que cette activité n'était pas permanente. Le but de la réforme était de permettre à des membres de la Douma de la ville de Moscou d'exercer simultanément leurs activités parlementaires à la Douma d'État de la Fédération de Russie, en leur six journées de travail par mois à consacrer à leur mandat de député. En outre, les députés non-inscrits ont été autorisés à rejoindre un groupe de parti, ce qui avant cette réforme n'était possible que pour les membres d'un parti. Bien que cette réforme ait été adoptée, diverses critiques ont été formulées la concernant : elle allait déprofessionnaliser la Douma de la ville de Moscou, créer des différences entre les élus, accroître la dépendance des membres vis-à-vis des intérêts des citoyens et faire de la Douma une instance soumise aux autorités exécutives et aux intérêts commerciaux.

41. Afin de créer un nouveau moyen de prendre en considération les vues politiques présentes dans la société, le *Conseil consultatif public des partis politiques* a été institué au sein de la Douma de la ville de Moscou. Cet organe tient des consultations politiques sur un large éventail de questions importantes pour la société afin de faciliter la coopération entre les autorités gouvernementales de la ville de Moscou et les partis politiques qui se sont inscrits conformément à la procédure établie et ont participé aux dernières élections de la Douma de la ville de Moscou. Les membres de ce Conseil sont des représentants des partis suivants : « Russie unie », le PC Fédération de Russie, « Russie juste », le Parti social-démocrate, « labloko », les « Verts », « Force civique », « Rodina », l'« Union des travailleurs », « ROT-Front », « Grande Patrie », « Renaissance de la Russie » et « Russie légale démocratique ». Quatre membres du Conseil sont des dirigeants d'antennes régionales de partis politiques de Moscou et l'un d'eux est le dirigeant d'un parti politique national. Le Conseil s'est réuni neuf fois en 2018 et, d'après les représentants de la Douma de la ville de Moscou, il est une institution importante pour l'inclusion d'un large éventail d'opinions et d'organisations politiques différentes dans le processus de délibération de la Douma.

42. La ville de Moscou est subdivisée en districts administratifs (*okrugs administratifs*), en districts (appelés « territoires intra-urbains » ou « raïons ») et en localités (appelées « formations municipales »). Les districts et les localités sont formés en tenant compte de caractéristiques historiques, géographiques, urbanistiques, démographiques et socio-économiques, des infrastructures de transports et d'autres critères. Le statut juridique de ces unités territoriales est réglementé par la Charte de Moscou (chapitre III) et d'autres actes juridiques de la ville. Leurs limites territoriales sont définies par des actes juridiques de la ville. La création, la transformation et la dissolution de districts et de localités, de même que leur appellation et la délimitation de leur territoire relèvent de la décision de la Douma de la ville de Moscou, sur proposition du maire.

43. Depuis juillet 2012, Moscou est divisée en 12 districts administratifs (*okrugs administratifs – OA*), qui sont eux-mêmes subdivisés en 125 territoires intra-urbains et 21 localités relevant de la compétence des OA.



44. Les limites territoriales de Moscou ont connu une modification importante le 1^{er} juillet 2012. Deux nouveaux okrugs administratifs (OA – Novomoskovski et Troïtski) ont été créés et la catégorie « localité » a été instituée, dans le cadre d'un projet visant à étendre le territoire de la ville conformément à un accord fédéral signé en 2011 entre la ville de Moscou et l'oblast de Moscou. La superficie du territoire de la ville a ainsi été multipliée par 2,4 en y intégrant des territoires situés au sud-est de la ville. Un total de 21 communes dont deux districts urbains (Troïtski et Chtcherbinka) et 19 localités urbaines et rurales appartenant aux districts de Podolsk, Leninsk et Naro-Fominsk du Grand Moscou ont ainsi été intégrées. Certaines parties du territoire des districts d'Odintsovsk¹⁰ et Krasnogorsk du Grand Moscou ont aussi été intégrés à celui de Moscou. Les territoires ainsi rattachés comptent environ 223 000 habitants, 112 établissements d'enseignement, 20 établissements de santé, 94 institutions culturelles et cinq institutions de protection sociale¹¹. La Douma de la ville de Moscou a adopté un certain nombre de lois visant à régler des problèmes d'administration territoriale. La Charte de la ville de Moscou a été amendée afin de protéger les statuts antérieurs des communes incorporées^{12,13}. Le territoire de la ville de Moscou inclut actuellement 146 communes¹⁴. Les communes du centre-ville de Moscou sont maintenant de trois types (dont chacun correspond à une liste de compétences locales) :

- les districts municipaux (125 communes du centre-ville de Moscou antérieures à l'agrandissement),
- les districts urbains (districts urbains intégrés – 2 communes),

10 En janvier 2019, le Congrès a reçu une plainte sur la modification des limites territoriales du district d'Odintsovsk.

11 Voir <http://www.rg.ru/2011/12/27/sovfed-site.html>

12 Celles-ci sont citées dans les articles 14 ou 16 de la loi fédérale n° 131 du 6 octobre 2003 « sur les principes généraux de l'organisation de l'administration locale en Fédération de Russie ».

13 L'article 1(1) de la loi n° 36 du 28 juillet 2011 de la ville de Moscou « sur les aspects organisationnels de l'administration locale dans les communes rattachées au territoire du centre de la ville de Moscou en conséquence d'une modification des limites territoriales de Moscou, et portant amendement de l'article 1 de la loi n° 56 du 6 novembre 2002 de la ville de Moscou « sur l'organisation de l'administration locale dans la ville de Moscou » ».

14 Loi n° 11 du 11 avril 2012 de la ville de Moscou « portant amendement de la loi n° 59 du 15 octobre 2003 de la ville de Moscou « sur les appellations et limites territoriales des communes du centre de la ville de Moscou » ».

- les localités (localités urbaines et rurales intégrées – 19 communes)¹⁵.

Depuis 2014, des communes intra-urbaines peuvent être créées dans des districts urbains qui sont divisés en districts administratifs. Leurs compétences sont très inférieures à celles des localités « ordinaires ». Trois villes seulement ont fait usage de ce droit depuis 2014.

45. La réforme de l'administration locale a aussi lancé un processus de transfert de certaines compétences des conseils urbains aux conseils municipaux. Depuis 2012, 34 compétences distinctes de la ville de Moscou ont été transférées aux autorités locales des communes du centre-ville de Moscou, et notamment :

- 30 compétences ont été transférées aux autorités locales des districts municipaux (« vieux » Moscou) ;
- Deux compétences ont été transférées aux autorités locales des districts urbains de Troïtski et Chtcherbinka ;
- Deux compétences (dans le domaine des réparations structurelles majeures) ont été transférées à toutes les autorités locales de la ville de Moscou.

46. D'après les représentants de la Douma de la ville, le transfert de compétences a considérablement renforcé le rôle des assemblées des collectivités locales. Lorsque des compétences supplémentaires sont déléguées à des collectivités locales, des ressources proportionnées à ces compétences leur sont assignées dans le même temps. Le volume total des finances locales était en 2018 d'approximativement 1 168 milliards USD, incluant un montant de 705 millions USD pour les réparations majeures d'immeubles d'habitation et un montant de 222 millions USD pour les mesures d'amélioration des espaces de plein air, des parcs et jardins, de l'éclairage public et d'autres éléments d'infrastructures urbaines.

47. Le budget de la ville de Moscou est élaboré par le Gouvernement de Moscou, adopté et approuvé par la Douma de la ville de Moscou et validé par le maire de Moscou. Il est examiné par toutes les commissions spécialisées de la Douma de la ville de Moscou avant d'être adopté. Les principales caractéristiques du budget de la ville de Moscou pour 2019 sont les suivantes :

- recettes budgétaires totales – près de 36 milliards USD.
Près de 90 % des recettes proviennent d'impôts et taxes (principalement de l'impôt sur le revenu des ménages et de l'impôt sur les bénéfices des entreprises).
Environ 10 % sont des recettes non fiscales.
- dépenses budgétaires totales – près de 40 milliards USD.
90 % des ressources budgétaires sont consacrées à 14 programmes urbains dotés d'indicateurs précis sur l'efficacité de leur mise en œuvre. Les priorités appliquées pour l'attribution de ressources budgétaires aux différents programmes sont les suivantes : les principaux secteurs de dépenses sont les services sociaux et le développement des systèmes de transport. Les dépenses budgétaires des services sociaux en 2019 s'élèvent à plus de 20 milliards USD (elles couvrent des programmes concernant la protection sociale, la santé, l'éducation, le sport et la culture).

48. Les rapporteurs ont eu connaissance de critiques au sujet des autorités locales intra-urbaines de Moscou (ainsi que de Saint-Pétersbourg), dont les compétences sont restreintes par rapport à celles des « localités ordinaires ». D'après leurs échanges de vues, il semble que dans les villes d'importance fédérale les compétences des autorités locales soient virtuellement inexistantes. L'Institut de l'autonomie locale y joue un rôle purement décoratif, quoique dans une moindre mesure à Saint-Pétersbourg qu'à Moscou. Les partis d'opposition ont demandé que le système actuel de Moscou soit réformé afin de renforcer l'autonomie des collectivités locales. D'après le parti labloko, « d'autres objectifs importants sont notamment l'extension des compétences des conseils de district, le renforcement du rôle de la Douma de la ville de Moscou et l'augmentation du nombre de ses conseillers (ils ne sont actuellement

¹⁵ Loi n° 8 du 11 avril 2012 de la ville de Moscou « portant amendement de la loi n° 56 du 6 novembre 2002 de la ville de Moscou « sur l'organisation de l'administration locale dans la ville de Moscou » ».

que 45 pour une ville de plus de 12 millions d'habitants). Sergueï Mitrokhine, l'un des candidats à la fonction de maire et dirigeant du parti labloko pour Moscou, a évoqué son programme visant à modifier le niveau inférieur du système d'administration. En particulier, il a proposé d'abolir les administrations de district, de réduire le nombre de mandataires et de personnels des préfectures de district et de déléguer certaines de leurs fonctions aux conseils municipaux. D'après Mitrokhine, ces réformes entraîneraient un renforcement significatif de l'autonomie locale et « la restauration d'une remontée d'informations de la part des autorités et des habitants de la ville. »¹⁶.

49. Lors de la deuxième partie de la visite de suivi, en mars 2019, les rapporteurs ont rencontré des représentants de l'*Association des conseillers indépendants de Moscou*, qui se sont plaints du fait que les communes de Moscou ne disposaient pas de biens ni d'actifs propres, que leurs compétences étaient limitées et qu'elles manquaient de ressources. Par exemple, l'une des communes de Moscou doit consacrer les 2/3 de son budget aux coûts administratifs, de sorte qu'elle ne peut mener que 6 ou 7 activités propres, puisque l'administration est assujettie à la ville de Moscou (également une entité constitutive de la Fédération de Russie). Ils ont aussi critiqué le fait que la Douma de la ville de Moscou ne compte que 45 membres, un nombre jugé très insuffisant pour un territoire comptant 12 millions d'habitants, avec pour conséquence le caractère « anonyme » des élections. Les candidats indépendants à la Douma de la ville doivent réunir 5 000 à 6 000 signatures pour recevoir l'approbation juridique requise, mais les tribunaux ont souvent invalidé les signatures qu'ils avaient recueillies. Ces candidats ne bénéficient en outre d'aucune publicité et d'aucun espace médiatique pour leur campagne. L'obligation légale de recueillir 110 signatures de conseillers pour se porter candidat à la fonction de maire constitue un obstacle supplémentaire pour les candidats indépendants, qui explique qu'aucun d'eux n'ait pu se porter candidat à cette fonction lors des dernières élections.

50. À ce sujet, le représentant du Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie a souligné qu'en cas de violation des droits électoraux une procédure accélérée permet de s'adresser directement à la Cour suprême. En outre, si les requérants ne sont pas satisfaits de la décision de la Commission électorale ils peuvent adresser une plainte au Haut-Commissaire, mais cela n'a encore jamais été le cas. En revanche, le Haut-Commissaire n'est pas habilité à intervenir pour ce qui concerne les décisions juridictionnelles et les initiatives des procureurs.

51. Concernant la mise en œuvre des moyens légaux de participation citoyenne, d'après l'*Association des conseillers indépendants de Moscou*, pas un seul référendum n'a pu être organisé, malgré le droit d'initiative des conseils dans ce domaine. En février 2018, à Yakimanka, le conseil a tenté d'organiser un référendum sur diverses questions (urbanisme, hauteur des bâtiments, deux statues). Le procureur a contesté les décisions et les tribunaux ont bloqué le référendum. Il en a été de même dans cinq autres communes. Le procureur a affirmé que les questions soumises au référendum n'étaient pas de portée locale.

52. Lors de la visite, les rapporteurs ont rencontré des représentants des partis d'opposition « Parnas » et « labloko », qui se sont plaints de l'obligation de recueillir 5 000-6 000 signatures de soutien pour être candidat dans chacune des 45 circonscriptions uninominales de Moscou, et de la tendance des procureurs à engager des procédures conduisant à l'invalidation de signatures recueillies par des candidats de l'opposition et/ou indépendants. Ils ont aussi affirmé que les circonscriptions uninominales constituaient un obstacle supplémentaire pour ces candidats. Dans l'oblast de Moscou, des communes pourraient être supprimées sans leur consentement et cette réforme territoriale serait aussi l'occasion d'une redistribution des biens locaux, les nouveaux districts incluant des forêts et des terrains agricoles.

53. Les élections municipales visent à constituer les conseils des formations municipales de Moscou. Le 10 septembre 2017, de telles élections se sont tenues dans 124 des 125 formations municipales (celle de Chtchoukino avait tenu des élections en 2016) et dans une localité municipale (Troïtsk). 7 500 candidats se sont inscrits et 1 502 sièges ont été pourvus. Bien que les conseillers municipaux n'aient qu'un pouvoir relativement faible, les candidats à la fonction de maire de Moscou doivent cependant recueillir le soutien d'un certain nombre de ces conseillers.

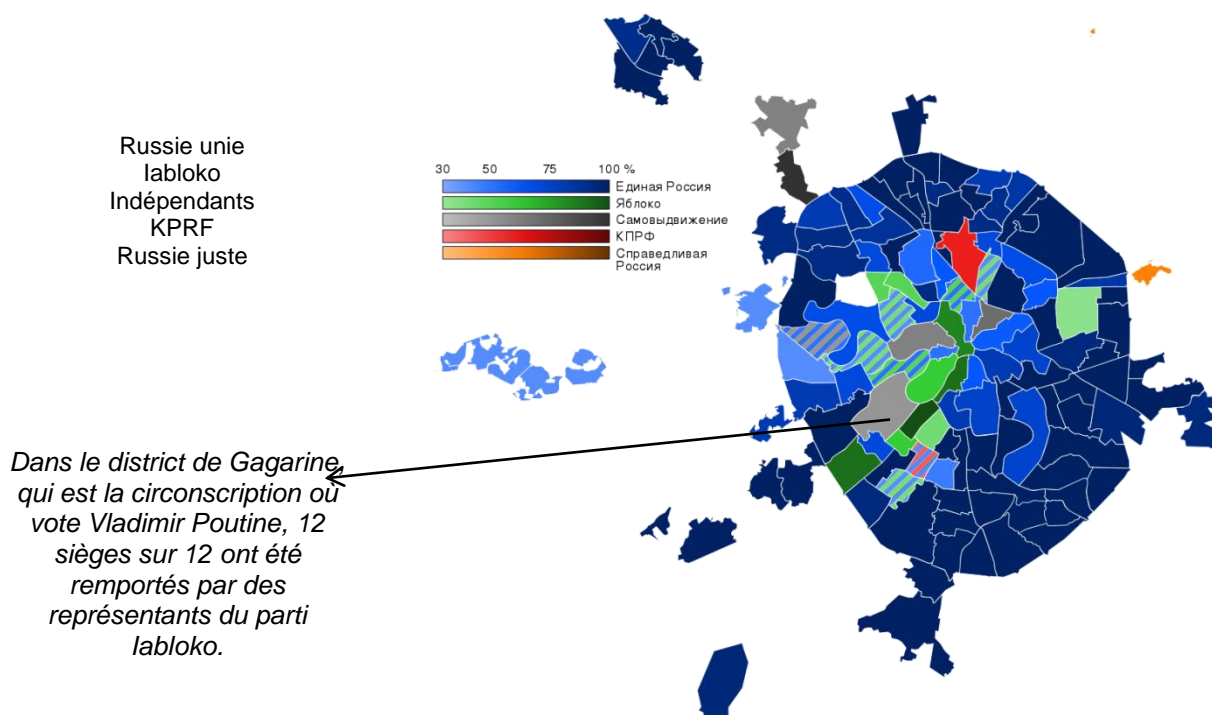
16 <http://eng.yabloko.ru/?p=19619>

Les résultats des dernières élections municipales (2017) ont été les suivants¹⁷ :

Parti	Nombre de sièges obtenus	Pourcentage de sièges obtenus
Russie unie	1 153	76,76 %
labloko	176	11,72 %
Indépendants	108	7,19 %
KPRF	44	2,93 %
Russie juste	10	0,67 %
Parti de la Croissance	5	0,33 %
PLDR	4	0,27 %
Parnas	2	0,13 %
Total	1 502	100 %

Participation : 14,82 %

Les prochaines élections municipales auront lieu en 2022. Comme le montre la figure ci-dessous, le parti sortant Russie unie a été battu dans plusieurs districts, qui sont souvent les plus riches de la capitale. Par ailleurs l'opposition a qualifié de progrès, par rapport aux élections précédentes, le grand nombre de candidats indépendants ainsi que le nombre significatif de sièges et de districts qu'elle a remportés.



54. Le taux de participation extrêmement faible (14,82 %) aux élections municipales de 2014 pourrait être un signe alarmant de l'absence de pouvoir des conseils et de la faiblesse de leur position. Néanmoins, un taux de participation remarquablement faible a aussi été enregistré à l'élection de la Douma de la ville de Moscou en 2014 (21,04 %), et même à la dernière élection des maires en 2018 (30,91 %). Dans les démocraties occidentales, les faibles taux de participation sont perçus comme le signe d'une crise de la légitimité politique et d'un manque de confiance des citoyens. Souvent, ils reflètent le mécontentement des citoyens et leur éloignement de la politique, dus parfois au sentiment de n'avoir aucun choix réel et à la déception concernant les candidatures présentées. Les rapporteurs s'abstiennent de toute conclusion hâtive concernant le faible taux de participation, mais il s'agit assurément d'un phénomène qui nécessiterait un examen plus approfondi.

¹⁷ Chiffres provenant de la Douma de la ville de Moscou : <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti/obschestvennyiy-konsultativnyiy-sovet-politicheskikh-partiy-pri-mosqordume-obsudil-itogi-munitsipalnyih-vyiborov>

55. La ville a introduit plusieurs mécanismes de participation/engagement des citoyens et d'évaluation active de ses services administratifs afin d'en accroître la réactivité et la responsabilité :

- le système de référendum électronique « Citoyen actif » ;
- le portail « Notre Ville » ;
- un portail de production participative.

56. « *Citoyen actif* » (*ag.mos.ru*) est un service qui permet aux citoyens d'influer sur la vie de la cité en participant à des votes électroniques sur divers sujets. En novembre 2018, 2 174 475 « citoyens actifs » avaient participé et un total de 110 007 198 avis avaient été recueillis. D'après les informations fournies par la Douma de la ville de Moscou, plusieurs problèmes importants ont trouvé une solution au moyen de votes : « Pour une capitale plus verte » (sept votes et plus de 230 000 votants pour chacun d'entre eux), comprenant l'initiative « Un million d'arbres » ; le programme « Ma rue – 2017 » pour l'amélioration des rues ; le choix des meilleures dates pour les vacances scolaires ; la limitation de l'horaire pour « effectuer des travaux bruyants » ; l'interdiction de la vente de boissons alcoolisées et énergétiques sur le territoire de la ville de Moscou ; les services qui devraient être proposés par voie électronique.

57. Le portail de géo-information « *Notre Ville* » (*gorod.mos.ru*) a été créé en 2011 et permet à ses usagers de vérifier le respect des délais et la qualité des travaux effectués sur les équipements municipaux ; de signaler d'éventuelles irrégularités constatées ; de dénoncer toute utilisation illégale des équipements ; de suggérer des travaux permettant d'améliorer les espaces de plein-air ; de confirmer ou d'infirmer les réponses d'agents publics sur la résolution des problèmes, etc. En novembre 2018, au total 1 319 038 usagers s'étaient inscrits sur le portail et 2 983 301 problèmes avaient été résolus.

58. Le *portail de production participative* (*crowd.mos.ru*) peut être utilisé non seulement pour répondre à des questions, mais aussi pour proposer des solutions à des problèmes et formuler de nouvelles idées. La production participative est une nouvelle technologie de l'information qui réunit les personnes intéressées dans un lieu unique et leur permet de soumettre leurs idées sur un sujet donné, de les commenter, d'en débattre, de les affiner et au final de sélectionner les meilleures d'entre elles. Le processus technologique de la plateforme moderne ouverte *crowd.mos.ru* s'appuie sur un cycle complet alimenté par les idées des Moscovites (Idée → Sélection par un expert → Discussion → Vote → Mise en œuvre). Grâce à cet outil innovant, des décisions concrètes ont été prises pour développer les bibliothèques de Moscou, mettre en œuvre des technologies de « Ville intelligente », définir la stratégie environnementale de la capitale, élaborer un référentiel pour les services de santé de Moscou et créer une grille des vacances scolaires d'été. Au total seize projets avaient été mis en œuvre en novembre 2018, avec la participation de 143 787 habitants. Plus de 90 920 suggestions ont été formulées au cours de ces projets, dont 2 700 ont été retenues par des experts pour faire l'objet d'un examen plus approfondi.

59. Des critiques ont été formulées concernant le programme ambitieux de renouvellement du parc de logements de Moscou. Les dispositions relatives à ce programme sont énoncées dans la loi fédérale n° 141-FZ du 1^{er} juillet 2017 « *portant amendement de la loi de la Fédération de Russie « sur le statut de la capitale de la Fédération de Russie* » » et dans divers textes législatifs de la Fédération de Russie définissant les aspects réglementaires des relations juridiques individuelles visant le renouvellement du parc de logements de la ville fédérale de Moscou. D'après la Douma de la ville de Moscou, le programme de renouvellement du parc de logements est l'une des toutes premières priorités des autorités de la ville pour les prochaines années. Le programme prévoit la démolition de plus de 5 000 propriétés résidentielles vétustes et délabrées construites dans les années 50 et 60. Il couvre une superficie de quelque 16,5 millions de mètres carrés et concernera environ un million de Moscovites. Une loi spéciale de la ville de Moscou a instauré des garanties pour les citoyens concernant la mise en œuvre du programme et leur « relogement ». Ces garanties sont notamment les suivantes :

- l'avis des résidents sera pris en considération (seuls les immeubles dont les 2/3 des propriétaires seront favorables au programme de renouvellement pourront y être inclus) ;
- les citoyens seront relogés dans le même district que celui où ils vivent actuellement ;
- un logement équivalent à celui qu'ils occupent actuellement leur sera proposé ;

- les résidents auront la possibilité de se voir verser une indemnité financière équivalente à la place d'un logement.

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

60. La Charte européenne de l'autonomie locale a été ratifiée en 1998, conformément à l'article 106 de la Constitution de la Fédération de Russie, qui requiert l'approbation des traités internationaux par le Conseil de la Fédération après leur adoption par la Douma d'État. Par ailleurs, aux termes de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, « [l]a délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie est effectuée par la présente Constitution, le Traité fédéral et les autres accords relatifs à la délimitation des domaines de compétence et des attributions ».

61. Aux termes de l'article 15, paragraphe 4, de la Constitution de la Fédération de Russie, « [l]es principes et normes universellement reconnus du droit international et les traités internationaux liant la Fédération de Russie sont partie intégrante de son système juridique. Si d'autres régies que celles prévues par la loi sont établies par un traité international liant la Fédération de Russie, les régies du traité international prévalent ».

62. Aux termes de l'article 125, paragraphe 2, de la Constitution de la Fédération de Russie, « [l]a Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la demande du Président de la Fédération de Russie, du Conseil de la Fédération, de la Douma d'État, d'un cinquième des membres du Conseil de la Fédération ou des députés à la Douma d'État, du Gouvernement de la Fédération de Russie, de la Cour suprême de la Fédération de Russie, des organes du pouvoir législatif et exécutif des sujets de la Fédération de Russie, statue sur la conformité à la Constitution de la Fédération de Russie : (...) d) des traités internationaux de la Fédération de Russie non entrés en vigueur ». Par ailleurs, aux termes du paragraphe 6 du même article, « les traités internationaux de la Fédération de Russie non conformes à la Constitution de la Fédération de Russie n'entrent pas en vigueur et ne sont pas appliqués ».

63. D'après les informations fournies aux rapporteurs par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, la Charte est reconnue comme faisant « partie intégrante du système juridique de la Fédération de Russie », conformément à l'article 15, paragraphe 4, de la Constitution de la Fédération (voir ci-dessus). Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle se fonde sur la cohérence des dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie et de la Charte européenne de l'autonomie locale et applique directement les dispositions de ce traité international, dont elle reconnaît la valeur juridique et la pertinence. La Cour constitutionnelle s'est référée à la Charte dans 30 décisions : 14 arrêts (sur un total de 18 arrêts ayant trait à l'autonomie locale) et 16 ordonnances.

64. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a appliqué les dispositions suivantes de la Charte dans ses conclusions :

- la disposition du préambule supposant l'existence de collectivités locales bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Le principe fondamental de l'autonomie locale s'applique à la jouissance des biens municipaux et s'étend pleinement aux affaires impliquant l'utilisation du parc de logements municipaux (arrêt n° 22-P du 20 décembre 2010, n° 9-P du 30 mars 2012) ;
- l'article 3, paragraphe 1, de la Charte (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). Cette disposition correspond à la Constitution de la Fédération de Russie, qui prévoit « une autonomie suffisamment vaste dans l'exercice des fonctions et tâches qui lui sont assignées », pour « le règlement, de façon autonome, des questions d'importance locale », en lien principalement avec le soutien à l'activité de maintien de la vie des communes. Cette autonomie définit le degré de responsabilité des collectivités locales

concernant la garantie des intérêts généraux de la population locale dans son ensemble. (Arrêts n° 7-P du 2 avril 2002, n° 15-P du 7 juillet 2011, n° 30-P du 1^{er} décembre 2015, n° 18-P du 5 juillet 2017 ; ordonnances n° 214-O-P du 6 mars 2008, n° 1006-O-O du 2 juillet 2009, n° 1241-O du 16 juillet 2013, n° 2744-O du 9 décembre 2014, n° 12-O du 16 janvier 2018) ;

- l'article 3, paragraphe 2, de la Charte (le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre). La Constitution de la Fédération de Russie ne « considère pas que les élections conduites sur la base du suffrage universel, égalitaire et direct sont le seul mécanisme admissible pour la formation de toutes les autorités publiques à quelque niveau d'organisation du pouvoir que ce soit (arrêt n° 13-P du 21 décembre 2005 de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie) ; pour ce qui concerne le niveau d'autorité publique des communes, la Constitution de la Fédération de Russie, en prévoyant l'exercice de l'autonomie locale par les organes élus et les autres organes locaux (article 130, paragraphe 2), n'exige pas que les autorités municipales représentatives, sur tous les territoires où l'autonomie locale s'exerce, soient formées sur la base de règles unifiées/universelles sans considération des caractéristiques de l'exercice de l'autonomie locale au sein d'un territoire spécifique (basé sur une localité ou autre) ».

65. La Cour constitutionnelle a conclu que les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie et les dispositions correspondantes de la Charte n'excluent pas la possibilité qu'une autorité municipale représentative créée sur la base d'un territoire soit formée en incluant dans sa composition des représentants d'entités municipales de type localité, élus par la population lors d'élections municipales. (Arrêts n° 9-P du 18 mai 2011, n° 15-P du 7 juillet 2011, n° 11-P du 15 avril 2014, n° 34-P du 22 décembre 2015, n° 18-P du 5 juillet 2017 ; ordonnances n° 214-O-P du 6 mars 2008, n° 454-O-O du 8 avril 2010, n° 1794-O-O du 8 décembre 2011, n° 2744-O du 9 décembre 2014, n° 1422-O du 7 juillet 2016) ;

- l'article 5 de la Charte (modifications des limites territoriales des collectivités locales) : « (...) une modification des limites territoriales d'une collectivité locale n'est admissible que s'il est dûment tenu compte de l'avis de la population des territoires concernés, tel qu'exprimé notamment au moyen d'un référendum lorsque la loi le permet ». (Ordonnances n° 171-O-P du 3 avril 2007, n° 715-O-P du 2 octobre 2007, n° 194-O-P du 1^{er} avril 2008) ;
- l'article 6, paragraphe 1, de la Charte (les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter). Examinant la constitutionnalité de plusieurs lois fédérales et d'une loi de l'oblast d'Irkoutsk, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a conclu que cette loi d'Irkoutsk ne pouvait pas « imposer une variante unique de la procédure applicable à l'élection, et du rôle au sein de la structure d'autorité locale, des présidents de communes de localités rurales ou, parmi les localités urbaines, de celles qui ne sont pas classées parmi les localités urbaines susmentionnées comparables à des zones urbaines, ni restreindre la possibilité de prévoir, dans les statuts de ces communes, l'élection d'un chef de localité lors des élections municipales ou, conformément à la loi fédérale « sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale en Fédération de Russie », de déterminer de manière indépendante le rôle d'un président de commune au sein de la structure d'autorité locale de la localité correspondante ». (Arrêt n° 30-P du 1^{er} décembre 2015) ;
- l'article 6, paragraphe 2, de la Charte (statut du personnel des collectivités locales) : « de par son caractère public, l'administration municipale, de même que celle de l'État, requiert que les agents publics aient reçu une formation professionnelle et possèdent les qualités morales pertinentes, ce qui est conforme aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 visant le recrutement de personnels hautement qualifiés sur la base de leur expérience et leurs compétences (article 6) ; l'organisation de concours de recrutement afin de pourvoir les postes vacants répond à ses objectifs raisonnables et justifiés, tout en garantissant l'égalité des chances pour les personnes qui souhaitent intégrer la fonction publique municipale ». (Arrêt n° 19-P du 15 décembre 2003) ;
- l'article 7, paragraphe 1, de la Charte (Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.) (Ordonnance n° 1309-O-O du 4 octobre 2011) ;

- l'article 8, paragraphe 2, de la Charte relatif au contrôle administratif des actes des collectivités locales (Arrêt n° 15-P du 30 novembre 2000) ;
- l'article 8, paragraphe 3, de la Charte (proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver) (Arrêt n° 15-P du 30 novembre 2000) ;
- l'article 9, paragraphe 5, de la Charte relatif à la péréquation financière : « (...) la péréquation des ressources budgétaires minimales et, in fine, du développement socio-économique des communes fait partie de la politique publique générale visant à appliquer le principe constitutionnel de l'État social (article 7 de la Constitution de la Fédération de Russie) ; cet objectif répond aussi aux exigences énoncées par la Charte, que la Fédération de Russie a ratifiée, selon laquelle 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 (article 9, paragraphe 5). » (Arrêt n° 16-P du 11 novembre 2003) ;
- l'article 11 de la Charte, relatif au droit de recours juridictionnel : « l'autonomie locale est garantie par le droit à une protection légale et à une compensation pour les dépenses additionnelles résultant de décisions prises par les autorités de l'État, et par l'interdiction de la restriction des droits d'autonomie locale établis par la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales (article 133) ; le droit de recours juridictionnel des collectivités locales afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale est inscrit dans la Charte en tant que principe contraignant pour les États qui l'ont ratifiée (articles 11 et 12) » (Arrêts n° 15-P du 27 juin 2013, n° 19-P du 26 juin 2014, n° 15-P du 5 juillet 2016) ;
- d'autres exemples de décisions majeures sont la résolution n° 26-P du 13 octobre 2015 relative au contrôle de constitutionnalité de l'article 16, paragraphe 1.24, de la loi fédérale « sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale en Fédération de Russie », faisant suite à un recours de l'administration municipale du district urbain de Severouralsk, et la résolution n° 13-P du 26 avril 2016 relative au contrôle de constitutionnalité de l'article 14, paragraphe 1.18, et de l'article 15, paragraphe 1.14, de la loi fédérale susmentionnée, faisant suite à un recours de l'administration municipale du district de Neriounginsk. Ces deux résolutions limitent la mesure dans laquelle des organes d'autonomie locale peuvent être contraints d'assumer le coût financier de tâches liées à l'élimination de décharges/sites de traitement des déchets non autorisés sur des territoires qui relèvent de la responsabilité directe d'autres niveaux d'autorité ou d'autres entités économiques.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

66. Le Congrès a adopté le 14 mai 1997 un premier rapport sur la situation de l'autonomie locale en Russie (« Rapport sur l'état de la démocratie locale et le fédéralisme en Russie – CG (4) 4 Partie II »), avant la ratification de la Charte par la Fédération de Russie (5 mai 1998). D'après ce rapport, « la définition des bénéficiaires de l'autonomie locale est un problème crucial. Ainsi, plusieurs des sujets de la Fédération n'ont instauré de collectivités autonomes qu'au niveau le plus bas du pouvoir, à savoir au niveau des petites villes, des villages, des arrondissements urbains etc. La législation de certains sujets de la Fédération stipule également qu'au niveau de l'échelon supérieur du pouvoir (des arrondissements (raïony) et des grandes villes, subordonnés directement aux sujets de la Fédération), doivent être établis des organes du pouvoir d'État et non ceux de l'autonomie locale. Or de telles réglementations n'encouragent aucunement le développement de l'autonomie locale mais au contraire sont susceptibles de lui être fortement préjudiciables ».

67. La Recommandation 30 (1997) du 3 juin 1997 sur l'état de la démocratie locale et le fédéralisme en Russie encourageait les autorités russes à développer le cadre juridique pertinent. Les sujets de la Fédération devraient respecter le principe de subsidiarité dans leurs relations avec les collectivités

locales et les autorités russes devraient même envisager une modification de sa loi de la Fédération de Russie sur la Cour constitutionnelle afin d'accorder aux collectivités locales un droit de recours à la Cour constitutionnelle de la Fédération et de garantir le respect des décisions de la Cour constitutionnelle dans toute la Fédération de Russie. Le Congrès avait aussi adressé des recommandations aux sujets fédéraux, qu'il encourageait à « pourvoir les collectivités locales de moyens financiers et techniques indispensables à l'exercice réel des compétences dont elles sont chargées. Outre la disposition des ressources financières suffisantes, il s'agit aussi pour elles de disposer d'un personnel administratif qualifié ».

68. Le premier exercice de suivi consécutif à la ratification de la Charte par la Fédération de Russie s'est déroulé en 2004, donnant lieu à la Recommandation 143 (2004) et la Résolution 171 (2004). La Recommandation mettait l'accent sur les ressources financières, les biens des communes, la délégation de compétences de l'État, le contrôle des collectivités locales, leur protection légale, la participation des étrangers à la vie publique, le contrôle fédéral de la gouvernance régionale, le concept de souveraineté régionales et la répartition des compétences entre les divers niveaux d'autorité.

69. En octobre 2009, deux plaintes ont été adressées à l'ancienne commission institutionnelle du Congrès. L'une d'elles, émanant des membres du conseil municipal de Toula, portait sur une violation présumée du droit des collectivités locales d'être consultées sur les questions relatives à la gouvernance locale (article 4.6 de la Charte) ; l'autre concernait des amendements à la loi fédérale sur les Principes généraux régissant l'organisation de l'autonomie locale en Fédération de Russie (131-FZ), relatifs à la révocation des maires par les conseils municipaux à l'initiative des gouverneurs de région.

70. Faisant suite à deux visites de suivi effectuées en décembre 2009 et avril 2010, le rapport sur « La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie » (19^e Session CG (19)11- 11 octobre 2010) prenait acte « des avancées réalisées par le Gouvernement russe en matière de réformes législatives jusqu'en 2003 » et reconnaissait « les progrès accomplis, en coopération avec les associations de collectivités locales, pour mettre en œuvre la nouvelle législation sur l'autonomie locale et les nouvelles structures qui en découlent, moderniser la gouvernance locale et régionale en Fédération de Russie et former le personnel des administrations locales et les élus locaux à l'exercice de leurs nouvelles fonctions ».

71. Néanmoins, la Recommandation 297 (2010) incluait un nombre considérable de suggestions et invitait les autorités russes, notamment :

- à modifier la loi 131-FZ de sorte que l'établissement d'associations municipales et régionales cesse d'être obligatoire et soit laissé à la discrétion d'assemblées territoriales librement élues ;
- à abroger les modifications récentes de l'article 74 de la loi 131-FZ concernant la révocation des maires, afin de garantir que ceux-ci puissent librement exercer leur mandat sans craindre d'ingérences ni de pressions politiques de la part des conseils municipaux ou des gouverneurs ;
- à élaborer un cadre juridique pour réglementer la création et le fonctionnement des regroupements de municipalités, conformément aux principes de la Charte ;
- à améliorer la législation afin de garantir que les collectivités locales ne fassent pas l'objet d'un contrôle excessif de la part des autorités supérieures ;
- à réintroduire des élections directes pour les gouverneurs de région afin de restaurer le niveau de démocratie régionale en vigueur en Fédération de Russie avant 2004 ;
- à faciliter l'enregistrement de nouveaux partis politiques au niveau local et régional, en permettant à des groupes de candidats locaux ou régionaux de se présenter aux élections sans avoir à démontrer que leurs partis comprennent un nombre particulièrement important d'adhérents ;
- à prendre des mesures pour éviter le recours à des listes fermées pour les élections locales et régionales ;

- à prendre des mesures pour garantir que les candidats indépendants puissent se présenter à toutes les élections locales et régionales ;
- à permettre aux ONG nationales d'observer librement les élections locales et régionales, y compris les opérations de dépouillement ;
- à poursuivre la mise en œuvre des mesures proposées dans la Recommandation 1897 (2010) de l'Assemblée parlementaire relative au respect de la liberté des médias, à savoir faire en sorte que les journalistes puissent travailler en sécurité et que la liberté d'expression et un débat politique sain soient encouragés au niveau local et régional ;
- à continuer d'améliorer la répartition des compétences entre les autorités fédérales, régionales et locales et à prendre des mesures pour réduire le nombre et le champ des compétences partagées ;
- à fournir aux collectivités locales les ressources financières appropriées, ou à les autoriser à percevoir des recettes, comme la Charte le prévoit, leur permettant de remplir leurs responsabilités en matière de prestation de services publics ;
- à veiller à ce que les localités rurales reçoivent des ressources financières en rapport avec leurs responsabilités, afin d'éviter qu'elles ne transfèrent leurs compétences à des autorités de niveau supérieur ;
- à améliorer les dispositifs de péréquation pour les collectivités locales et les localités rurales afin de garantir une répartition plus équitable des ressources ;
- à poursuivre et accélérer le transfert des biens de l'État aux collectivités locales et à leur permettre d'obtenir des ressources au moyen de taxes foncières pertinentes ;
- à veiller à ce que les collectivités locales soient consultées pour toutes les questions qui les concernent, par tous les moyens disponibles, conformément à l'article 4 (6) de la Charte ;
- à veiller à ce que les localités ne soient fusionnées qu'après que les assemblées élues concernées ont été dûment consultées;
- à mettre en œuvre de mesures entièrement nouveaux et existants pour éradiquer la corruption au niveau local, telles que l'obligation d'organiser des appels d'offres ;
- à prendre des mesures pour signer et 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) afin d'étendre la participation des citoyens dans la gouvernance locale ;
- à étendre et renforcer les programmes et les organisations de formation des personnels administratifs et des élus locaux et régionaux en vue d'améliorer l'efficacité de la prestation des services publics à ces niveaux.

72. Par ailleurs, le rapport de suivi de 2010 mettait l'accent sur la relation entre les sujets fédéraux et les communes. Les diverses manières dont les sujets fédéraux usent de leurs compétences législatives et administratives peuvent avoir un impact important pour l'autonomie des collectivités locales. Les compétences des collectivités locales dépendent fortement de l'usage du pouvoir de chaque sujet fédéral et peuvent parfois conduire à des conflits personnels entre un gouverneur et un maire.

73. Un autre aspect souligné par le rapport de suivi de 2010 concernait le principe des « compétences partagées ». Bien que la Constitution mentionne le principe de telles compétences, leur répartition entre l'État, les sujets et les collectivités locales manque de précision. Cela se traduit dans la pratique par un écart considérable entre les compétences et les ressources, qui empêche de nombreuses localités

d'assumer toutes les fonctions qui leur sont assignées, mais aussi restreint la liberté des collectivités locales et remet en question la responsabilité locale, en particulier dans les petites localités.

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.

74. Comme indiqué précédemment dans plusieurs parties du présent rapport, le principe de l'autonomie locale est reconnu à la fois dans la Constitution de la Fédération de Russie et dans la législation ordinaire, plus précisément dans la loi fédérale N 131-FZ du 6 octobre 2003 « *sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale en Fédération de Russie* » (telle qu'amendée, entrée en vigueur le 01.05.2018). Aux termes de l'article 1 de cette loi :

« Article 1. L'autonomie locale

1. L'autonomie locale est l'un des fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, reconnu, garanti et mis en œuvre sur tout le territoire de la Fédération de Russie.
2. L'autonomie locale en Fédération de Russie est l'une des formes de l'exercice du pouvoir par le peuple. Elle garantit, dans les limites définies par la Constitution de la Fédération de Russie, les lois fédérales et, dans les cas prévus par celles-ci, les lois des sujets de la Fédération de Russie, la gestion autonome des affaires publiques locales, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, directement et/ou par le biais d'autorités locales, en prenant dûment en considération les traditions historiques ou autres locale. »

75. L'existence de lois incompatibles avec cette loi fédérale et avec la Constitution demeure un grave sujet de préoccupation concernant le droit interne. Cependant, en dépit de problèmes liés à divers textes législatifs, il est manifeste que le principe de l'autonomie locale est reconnu à la fois au niveau de la Constitution et de la législation.

76. Les rapporteurs considèrent que, sur le principe, la situation en Fédération de Russie est conforme à l'article 2 de la Charte.

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

77. La réforme de l'autonomie locale a débuté en 2003, lorsque des collectivités autonomes ont été rétablies dans les communes rurales et les villes où elles avaient virtuellement disparu pendant la période dite de « réforme constitutionnelle en plusieurs étapes » de 1993-1994. Au début des années 2000, plus de la moitié des villes et la plupart des zones rurales de Russie ne comptaient plus d'organes d'autonomie locale. Les chefs des administrations locales étaient nommés par les gouverneurs ; les exécutifs locaux n'étaient plus responsables devant les conseils locaux ni les citoyens.

78. Des menaces pour l'autonomie locale ont aussi vu le jour après les réformes de 2003. Les rapporteurs notent que les normes introduites par la loi n° 136-FZ permettent aux Entités de la Fédération de retirer aux communes la quasi-totalité de leurs compétences (principalement dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement, de l'occupation des sols et des services collectifs) ; les communes ont perdu plusieurs compétences et responsabilités qui leur étaient traditionnellement attribuées, comme la protection sociale et maintenant la santé (depuis 2011).

79. Les rapporteurs ont reçu des informations selon lesquelles plusieurs tâches ont été retirées aux collectivités locales. D'un autre côté, lors de la visite de suivi des interlocuteurs représentant les autorités fédérales et les autorités de républiques autonomes ont mentionné plusieurs cas de décentralisation ou de délégation de tâches. Il est évident également qu'en raison de la superficie du pays et de sa densité démographique très hétérogène, il existe différents types de collectivités locales, dotées de tâches correspondantes. Par conséquent, les rapporteurs ne sont pas convaincus que les autorités russes restreignent de manière systématique le champ des compétences assignées aux collectivités locales. Cela étant, ils sont convaincus qu'il existe de nombreuses possibilités pour accroître la part des collectivités locales dans la réglementation et la gestion des affaires publiques.

80. La situation de Moscou, où les communes sont dépourvues de fonctions de base et de ressources, va assurément à l'encontre des dispositions de la Charte. Le fait que la ville de Moscou soit un sujet fédéral ne signifie pas qu'un niveau de gouvernance suffit pour un territoire de 12 millions d'habitants. Des villes ayant le statut d'entités fédérales se rencontrent aussi dans d'autres États fédéraux, comme l'Allemagne (Brême, Hambourg et Berlin), mais dans ce cas ils incluent un niveau de gouvernance inférieur doté de collectivités locales fortes, ce qui n'est pas le cas de Moscou ni (quoique dans une mesure légèrement moindre) de Saint-Pétersbourg.

81. Lors de la procédure de consultation, les représentants de la ville de Moscou ont souligné que « le rôle des conseillers municipaux s'était fortement développé et que l'éventail des tâches et compétences s'était élargi. Les conseillers sont associés directement à la mise en œuvre des travaux sur l'amélioration des territoires des districts et sur la rénovation du parc de logements de Moscou ».

82. Les rapporteurs considèrent cependant, sur la base des informations qu'ils ont reçues pendant leurs visites, que la situation en Fédération de Russie est partiellement conforme à l'article 3, paragraphe 1, de la Charte. En particulier, les rapporteurs estiment que les situations de Moscou et Saint-Pétersbourg posent particulièrement problème de ce point de vue. Dans la pratique, la répartition des affaires publiques devrait être globalement améliorée.

3.2.2 Article 3.2

83. Lors de la procédure de consultation, les représentants de la République du Tatarstan ont indiqué aux rapporteurs que la majorité des chefs de commune sont élus parmi les conseillers municipaux (en Russie – 8 896 chefs, 41,0 %) ou élus au suffrage universel, égalitaire et direct (en Russie – 6 718 chefs, 30,9 %). En République du Tatarstan, par exemple, la totalité des 43 chefs de district municipal et les deux maires de grandes villes sont élus parmi les membres de leurs conseils municipaux respectifs. Les rapporteurs notent que la loi n° 8-FZ du 3 février 2015 a établi un nouveau modèle pour l'« élection des chefs de commune » : la fonction de maire peut maintenant être attribuée à une personne sélectionnée par une commission établie initialement pour pourvoir un autre poste, celui de chef de l'administration locale. Par conséquent, la plus haute autorité de la commune ne fait pas l'objet d'une procédure d'élection par la population ni par le conseil municipal. De plus, la part des membres de la commission de

sélection désignés par le gouverneur a été portée à 50 % et le gouverneur a en outre le droit de présenter des candidatures pour la fonction de maire. Ce qui revient à dire que les chefs des communes sont en réalité désignés à l'initiative et sur instruction des gouverneurs.

84. Les rapporteurs concluent que l'article 3, paragraphe 2, de la Charte n'est pas respecté.

85. Sur la base de leurs échanges de vues avec divers interlocuteurs, les rapporteurs ont appris que les élections directes étaient devenues davantage l'exception que la règle : il est ordonné aux collectivités locales de renoncer à des élections directes (les chefs des communes sont alors élus parmi les conseillers ou – le plus souvent – désignés sur la base d'un processus de sélection). Seulement quatre entités fédérales prévoient la possibilité de déterminer de manière indépendante la structure et l'organisation des autorités locales. Sur 80 capitales régionales, huit seulement élisent encore leur maire au suffrage direct (tandis que près de la moitié des maires sont désignés selon un processus de sélection). De plus, les régions suppriment souvent l'élection directe des organes représentatifs locaux au niveau des raïons municipaux et des districts urbains, qui comptent des formations intercommunales (c'est le cas de trois districts urbains), pour les remplacer par un processus de délégation.

86. Récemment, en mars 2019, la Douma d'État a planifié l'examen du projet de loi fédérale n° 631751-7 « portant amendements de la loi fédérale « sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale en Fédération de Russie » (en particulier dans la Partie relative aux Aspects liés à l'organisation territoriale de l'autonomie locale) ». D'après les critiques formulées par le parti labloko, « l'élection des maires, dans les communes, et des présidents de district est annulée presque partout. Le projet de loi autorise les régions de Russie (et, virtuellement, les gouverneurs) à dissoudre les autorités locales des villes et des localités rurales en donnant aux districts municipaux le statut d'un territoire municipal, lequel ne permet pas aux villes et localités rurales concernées de conserver chacune leur autorité locale ». Ces dispositions du projet de loi seraient « en contradiction directe avec la Constitution de la Fédération de Russie, selon laquelle l'autonomie locale est garantie en Russie et s'exerce dans les localités urbaines et rurales et d'autres territoires au moyen d'organes électifs d'autonomie locale »¹⁸.

87. D'après les informations récentes fournies par la délégation nationale russe aux rapporteurs après la deuxième visite de suivi, les amendements législatifs relatifs à l'élection des maires au suffrage direct en Fédération de Russie seront adoptés prochainement. Les citoyens peuvent actuellement choisir de quelle manière le maire devrait être élu. Comme l'ont expliqué les membres de la délégation nationale, aux termes de la loi il existe quatre définitions différentes d'un maire :

1. Un maire élu parmi les membres de l'organe représentatif / conseil municipal. À l'échelle de la Fédération de Russie, 20 % des maires en moyenne sont dans ce cas.
2. Un maire élu au suffrage direct. Dans ce cas, il peut être à la tête du pouvoir législatif ou exécutif.
3. Un maire peut être à la fois à la tête du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Ce cas se présente principalement dans les petites circonscriptions rurales (faiblement peuplées).
4. La dernière option – actuellement mise à l'essai dans 2-3 % des communes – consiste à sélectionner le maire au moyen d'une procédure d'appel à manifestation d'intérêt. Une commission spéciale est créée à cette fin, composée de conseillers.

Le choix d'une de ces quatre options est laissé aux citoyens. Ils sont informés au moyen de réunions publiques, par les médias et par d'autres moyens de sensibilisation. Au terme de la consultation, le choix des citoyens est sanctionné par les tribunaux. Cependant, lors de la procédure de consultation, la Douma d'État a informé les rapporteurs que le projet de loi évoqué par la délégation nationale ne serait pas examiné par la Douma d'État, notamment parce que, selon celle-ci, le projet n'est pas conforme aux principes institutionnels de la législation russe.

88. Toutefois, au cours de la procédure de consultation, la Douma d'Etat a informé les rapporteurs que le projet de loi auquel la délégation nationale a fait référence ne sera pas examiné par la Douma d'Etat, notamment parce que, à son avis, "il ne respecte pas les principes institutionnels de la législation russe".

¹⁸ <http://eng.yabloko.ru/?p=21218>

89. Aux termes de la loi fédérale sur les partis politiques, un parti politique peut être créé librement sans que l'accord des autorités ou d'agents de l'État soit requis. Il peut être créé lors du congrès de fondation d'un parti politique (article 11). La loi fédérale n° 28-FZ du 2 avril 2012 « portant amendement de la loi fédérale 'sur les partis politiques' » a réduit de 50 000 à 500 (divisé par cent) le nombre minimal de membres requis. Un membre d'un parti politique ne peut appartenir qu'à une seule section régionale du parti en question (celle de son lieu de résidence permanente ou principale). La charte d'un parti politique peut établir des conditions concernant le nombre minimal de membres de ses sections régionales (article 3, paragraphe 2, et article 23, paragraphe 6, de la loi fédérale sur les partis politiques).

90. Un parti politique (article 3.2 de la loi fédérale sur les partis politiques) doit avoir des sections régionales dans la moitié au moins des entités constitutives de la Fédération de Russie. Les organes directeurs et autres d'un parti politique, ses sections régionales et ses autres subdivisions structurelles doivent avoir leur siège sur le territoire de la Fédération de Russie. En 2012 les exigences relatives au nombre des partis politiques ont été assouplies, ce qui a entraîné l'enregistrement de 60 nouveaux partis. Dans les faits, de nombreux partis ne sont actifs que dans un petit nombre de régions, bien qu'ils aient un statut fédéral. Plusieurs d'entre eux ont été dissous en vertu de décisions judiciaires, le nombre de leurs sections régionales étant passé au-dessous du seuil requis.

91. L'article 2, paragraphe 25, de la loi fédérale n° 67 du 12 juin 2002 relative aux garanties fondamentales des droits électoraux et du droit de participer aux référendums pour les citoyens de la Fédération de Russie (ci-après – loi fédérale n° 67-FZ) prévoit la possibilité de participer aux élections locales en tant qu'associations électorales non seulement pour les partis politiques et leurs subdivisions structurelles, mais aussi pour d'autres organisations (y compris régionales et locales) créées sous la forme d'associations publiques ou de mouvements publics, enregistrées selon la procédure établie et dont les statuts leur permettent de participer à des élections.

92. La Recommandation 297 (2010) du Congrès pointait les difficultés rencontrées par les nouveaux partis pour s'enregistrer au niveau local et régional. Elle invitait les autorités russes à éviter le recours à des listes fermées pour les élections locales et régionales et à prendre des mesures pour garantir que les candidats indépendants puissent se présenter à toutes les élections locales et régionales. Lors de la première partie de la visite de suivi, en 2018, certains experts indépendants locaux ont reproché à ces dispositions légales d'interdire les partis régionaux et locaux, du fait que seuls les partis fédéraux ayant des sections dans plus de la moitié des régions peuvent participer aux élections locales. Cela étant, le droit de se présenter à des fonctions électives locales a été accordé à des organisations publiques (associations et mouvements).

93. De fait, les « listes fermées » (listes de parti) sont utilisées dans de nombreux pays européens, mais le plus souvent pour les élections (législatives) nationales. D'après les informations fournies par le Conseil de la Fédération, le système dit de « listes ouvertes », qui permet aux électeurs non seulement de voter pour une liste mais aussi d'exprimer une préférence pour un ou plusieurs candidats de la liste choisie, a été appliqué au cours des années 1990-2000, dans certaines entités constitutives de la Fédération de Russie (régions de Kalouga et Tver, okrug autonome de Tchoukotka), pour l'élection des organes (représentatifs) législatifs. Cependant, il était peu répandu du fait des difficultés liées à l'organisation et la conduite du vote. Les listes ouvertes n'ont été utilisées que dans quatre régions lors de l'élection de 2003-2005, après quoi elles ont été rendues illégales dans toutes les régions où elles étaient encore autorisées. Lors des élections locales de 2010, les listes ouvertes étaient autorisées dans quatre régions pour les collectivités locales qui souhaitaient utiliser ce mode de scrutin. Ces dernières années, cependant, elles ont été abolies dans les Républiques de Sakha (Iakoutie) et de Touva et l'Oblast d'Oulianovsk. Pendant une brève période, la loi de l'oblast de Tver a autorisé les listes ouvertes, avant que cette possibilité soit abolie. En 2013, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a conclu que le système dit des « listes fermées » ne constitue pas une violation de la Constitution et n'est

pas contraire aux normes européennes¹⁹. Actuellement, une seule région (l'oblast de Samara) autorise encore les listes ouvertes, mais aucune de ses communes n'a choisi cette option.

94. Le système électoral proportionnel est maintenant répandu aux niveaux régional et local, principalement en tant qu'élément du système électoral mixte (selon lequel une partie des députés est élue sur des listes de candidats en proportion des voix obtenues par chaque liste, et l'autre partie au sein de circonscriptions uninominales ou plurinominales). La loi fédérale n° 67-FZ/2002 laisse à la discrétion des entités constitutive le choix d'adopter ou non un système électoral proportionnel pour l'élection de tout ou partie des membres des organes (représentatifs) législatifs des entités constitutives de la Fédération de Russie et des assemblées des collectivités locales.

95. Aux termes de l'article 35.19 de la loi fédérale n° 67-FZ/2002, seules des élections au sein de circonscriptions uninominales et/ou plurinominales sont possibles dans le cas des assemblées des localités rurales/urbaines (à l'exclusion des districts urbains) comptant moins de 3 000 habitants, et dans celui des assemblées des localités rurales/urbaines (y compris les organes représentatifs des districts urbains) comptant moins de 15 000 habitants. Le scrutin proportionnel, selon lequel au terme du vote les sièges sont répartis entre les listes de candidats formées par des partis politiques et d'autres associations électorales, ne peut pas être utilisé dans les cas ci-dessus. Cette disposition légale interdit par conséquent, lors de ces élections, la nomination de candidats au moyen de listes de candidats formées par des partis politiques ou des associations électorales, y compris l'application de « listes fermées ». D'après le Conseil de la Fédération, une tendance stable qui a débuté en 2011-2012 et s'est intensifiée après l'adoption de la loi fédérale n° 303-FZ du 2 novembre 2013 « portant amendement de certains actes législatifs de la Fédération de Russie » consiste en l'utilisation de moins en moins fréquente à la fois du système purement proportionnel et du système mixte lors des élections municipales et en leur remplacement par un système majoritaire basé sur des circonscriptions uninominales ou plurinominales.

96. Concernant les possibilités légales, pour des candidats indépendants, de se présenter aux élections locales ou régionales, il est à noter que les citoyens russes peuvent être nommés directement (candidat dans une circonscription uninominale ou plurinomiale) ou sur une liste de candidats (dans une circonscription unique). La nomination directe de candidats peut se faire par le candidat lui-même ou par une association électorale. Les candidats peuvent être nommés sur une liste par un parti politique habilité, en vertu de la législation fédérale, à participer aux élections, ou par la section régionale ou toute autre subdivision structurelle de ce parti habilitée, en vertu de la législation fédérale, à participer aux élections au niveau pertinent (article 32, paragraphes 1, 2 et 3, de la loi fédérale n° 67-FZ). La loi fédérale n° 67-FZ permet à des candidats indépendants de participer aux élections régionales et locales, en se désignant eux-mêmes en tant que candidats. Une exception à cet égard est l'élection aux « mandats les plus élevés » (dirigeants des organes exécutifs les plus élevés) dans les entités constitutives de la Fédération de Russie. Dans ces cas, la possibilité d'une candidature par autodésignation telle que prévue par l'article 32, paragraphe 2, de la loi fédérale n° 67-FZ est laissée à la discrétion des entités constitutives de la Fédération de Russie. Toutefois, suite à la restauration de l'élection directe des gouverneurs en 2012, la législation de la plupart des régions ne permet pas les candidatures indépendantes. Lors des élections régionales tenues au scrutin proportionnel, les candidatures indépendantes ne sont pas autorisées.

19 Dans l'ordonnance n° 324-O du 6 mars 2013, « Faisant suite à la demande d'un groupe de députés de la Douma d'État de contrôler la constitutionnalité des dispositions contenues dans les paragraphes 1 et 2 de l'article 89 de la loi fédérale 'sur l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie' », la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a noté que lors des élections tenues selon les règles du système électoral proportionnel à listes fermées, les citoyens, bien qu'exerçant leur droit actif de voter, ne votent pas pour des candidats spécifiques mais pour la liste entière et, en définitive, les votes sont exprimés en faveur d'un parti politique, de son action politique et de son programme électoral. La Cour a ainsi confirmé la possibilité d'établir un système proportionnel à listes fermées. Dans la même décision, elle a noté que la position adoptée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) concernant la réglementation relative aux activités des partis politiques (Venise, 15-16 octobre 2010) indique également que la nomination d'une personne en tant que candidat d'un parti politique est l'expression du droit individuel de cette personne d'être élue (paragraphe 126) ; dans les systèmes électoraux utilisant les listes fermées, les partis peuvent déterminer l'ordre des candidats présents sur les listes, mais il devrait leur être interdit de modifier cet ordre après que le vote a commencé (paragraphe 129).

97. De l'avis de certains interlocuteurs critiques à ce sujet, des efforts manifestes ont visé à exclure les candidats indépendants. Deux instruments ont été utilisés à cette fin :

- Un mécanisme visant à exclure la présence de candidats indépendants lors des élections, en éliminant les fausses signatures de soutien d'électeurs ou en excluant des candidats au motif d'erreurs dans les documents présentés (par exemple, le Bureau du procureur a tenté d'exclure la candidature de M. Konovalov à la fonction de gouverneur de Khakassie, au motif d'une erreur dans le nom de la section du Parti communiste qui avait présenté sa candidature).
- L'impossibilité pour un candidat indépendant d'organiser une campagne de publicité : même si un candidat peut se permettre de dépenser des sommes importantes en matériels de campagne, les médias lui contesteront le droit de le faire ; des mesures strictes interdisent la publicité dans les rues et les maisons ; les affiches apposées sur les panneaux d'affichage sont déchirées rapidement, par des groupes spéciaux dont les organisateurs ou soutiens n'ont jamais pu être identifiés. Les rassemblements de rue et les meetings électoraux sont également interdits.

98. Selon d'autres plaintes, exprimées à la fois par des experts et par des représentants de partis d'opposition et des députés indépendants, plusieurs types de ressources administratives sont utilisées au profit de candidats sortants. Concernant le caractère équitable et transparent des campagnes électorales, d'après les informations fournies par la Chambre des comptes de la Fédération de Russie, la loi fédérale n° 67 du 12 juin 2002 relative aux garanties fondamentales des droits électoraux et du droit de participer aux référendums pour les citoyens de la Fédération de Russie (article 24, paragraphe 10, alinéa e) dispose que les commissions électorales des entités municipales ont autorité pour prendre des mesures, sur le territoire de l'entité municipale, pour le financement de la préparation et de la tenue des élections locales et des référendums locaux. Elles peuvent aussi prendre les mesures appropriées pour : la répartition des fonds alloués sur le budget local et (ou) le budget de l'entité constitutive de la Fédération de Russie ; le soutien financier pour la préparation et la tenue des élections locales et des référendums locaux ; le contrôle de l'utilisation de ces fonds conformément à leur destination. Par ailleurs, la loi fédérale n° 6-FZ (article 9) habilite les instances de contrôle des comptes des entités constitutives de Fédération de Russie et des entités municipales à contrôler : l'exécution des budgets respectifs de ces entités ; la légalité ; l'efficacité (efficacité et économie) de l'utilisation des dotations budgétaires ainsi que des fonds reçus d'autres sources prévues par la législation de la Fédération de Russie ; la conformité avec la procédure établie pour la gestion et la jouissance des biens publics (municipaux).

99. L'une des suggestions contenues dans la Recommandation 297 (2010) était la ratification du Protocole additionnel sur le droit de participation. Le Conseil de la Fédération a indiqué à ce sujet que le Protocole « n'a pas de contenu juridique nouveau ou plus vaste que la législation actuelle de la Fédération de Russie relative à la mise en œuvre de l'autonomie locale en Fédération de Russie ». Les dispositions contenues dans la loi fédérale n° 131-FZ réglementent les relations concernant la réalisation du droit de participation aux affaires des collectivités locales. Treize articles de la loi fédérale (articles 22-33 et 251) définissent un large éventail de « procédures participatives », en tant que formes spécifiques d'implication directe et de participation des citoyens (référendums locaux, auditions publiques, rassemblements de citoyens, réunions de citoyens, enquêtes publiques, initiatives législatives citoyennes, autonomie territoriale, etc.). L'article 33 de la loi fédérale n° 131-FZ accorde aux citoyens le droit de participer aux affaires des collectivités locales, sous toute forme conforme à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales et aux lois des sujets de la Fédération de Russie.

100. D'après les informations fournies par le Conseil de la Fédération, les auditions publiques et les débats publics peuvent se tenir à l'initiative des collectivités locales ou de la population et permettent aux résidents de débattre des projets d'actes juridiques municipaux. Il est à noter que les projets de certains textes de l'entité municipale, tels que leurs statuts et le budget local, doivent faire l'objet d'une audition publique. Une réunion de citoyens peut être organisée pour débattre de questions de portée locale, informer les citoyens au sujet des activités des organes d'autonomie locale et mettre en œuvre l'autonomie territoriale. Lors de cette réunion, il peut être décidé d'adresser une demande aux organes d'autonomie locale, et des personnes peuvent être élues afin de représenter les participants auprès des autorités locales.

101. Une forme importante de participation directe des citoyens est le référendum local (article 3, paragraphe 2, de la Charte). Les citoyens, les associations électorales, les associations publiques ou l'organe représentatif de l'entité municipale peuvent introduire une procédure de référendum. La consultation peut porter sur les questions essentielles concernant l'organisation de l'autorité locale, telles que l'interruption anticipée ou la prolongation du mandat des organes d'autorité locale, la convocation anticipée d'élections de tels organes, l'adoption ou la modification du budget local ou le respect des obligations financières de la commune. Les décisions prises par référendum sont contraignantes sur l'ensemble du territoire de l'entité municipale. Les législations de plusieurs entités constitutives incluent des dispositions détaillées sur les référendums locaux. Par exemple, dans l'oblast de Léningrad, la loi du 9 juin 2009 « sur les référendums locaux dans l'oblast de Léningrad » définit la procédure applicable à la préparation et la tenue de référendums locaux dans les communes. De même, la loi régionale n° 44-oz du 8 mai 2009 « sur les référendums dans la région de Léningrad » définit la procédure applicable à la préparation et la tenue de référendums régionaux dans la région de Léningrad. Lors de la procédure de consultation, les représentants de la région de Léningrad ont souligné que des référendums portant sur des questions locales étaient fréquemment organisés dans cette région. Par exemple, en septembre 2016 il y a eu trois référendums dans les districts municipaux de Lomonosov et Tosno. Cependant, les rapporteurs restent prudents quant à l'utilité effective de telles formes de participation citoyenne, compte tenu de la situation à Moscou, où la possibilité du référendum n'est que très rarement exploitée.

102. Lors de la procédure de consultation, les rapporteurs ont été également informés que dans la région de Léningrad, au cours des cinq dernières années, une attention spécifique avait été accordée au développement de l'autonomie locale, sous la forme de conseils des anciens, de commissions publiques et de comités d'initiatives (depuis 2018). Les conseils des anciens contribuent à la communication entre l'administration municipale et la population. Ils sont particulièrement utiles dans les régions excentrées où les infrastructures de communication sont peu développées. Les initiatives locales des conseils des anciens bénéficient d'un soutien des budgets régionaux et municipaux.

103. Les lois des entités constitutives de la Fédération de Russie et les actes normatifs des organes d'autonomie locale peuvent créer de nouvelles formes de participation citoyenne, sous réserve de leur conformité avec les lois fédérales et régionales en vigueur. Par exemple, la budgétisation participative et la création de conseils des anciens ont vu le jour au moyen d'une initiative populaire et ont reçu le soutien de conseillers municipaux. Néanmoins, les représentants du Conseil de la Fédération ont affirmé, comme il est mentionné ci-dessus, que le niveau actuel de participation citoyenne n'avait pas besoin du soutien du Protocole additionnel.

104. Les rapporteurs saluent les changements positifs introduits à la suite de la Recommandation 297 (2010). Par exemple, le nombre minimal de membres d'un parti requis pour son enregistrement a été considérablement réduit, l'inscription des candidats soutenus par des associations et groupes est autorisée et l'élection des gouverneurs au suffrage direct a été rétablie. L'introduction de circonscriptions uninominales dans les communes pour l'élection des conseillers locaux pourrait aussi accroître la responsabilité des élus. Le système des listes fermées prive les électeurs de la possibilité de profiter du vote préférentiel, mais il ne constitue pas une violation directe des dispositions de la Charte. En effet, l'élection des assemblées au suffrage libre prévue à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte n'inclut pas nécessairement un droit des électeurs au vote préférentiel. En revanche, l'obligation légale pour les candidats de réunir un nombre considérable de signatures de soutien et, plus encore, le « filtre municipal » appliqué aux candidatures au niveau des entités constitutives (sujets fédéraux) constituent de graves obstacles aux libertés électorales et devraient être abolis. Les méthodes de participation citoyenne qui ont été mises en place témoignent d'une évolution positive, même s'il semble que des instruments tels que le référendum local sont garantis formellement mais très peu appliqués.

105. Concernant le « filtre municipal », le ministère de la Justice de la Fédération de Russie a souligné au cours de la procédure de consultation que « l'existence d'un tel 'filtre' favorise la concurrence politique au niveau local, puisqu'elle contraint les forces politiques à travailler sur les problèmes locaux et à désigner parmi leurs membres des dirigeants politiques qui soient prêts à s'attaquer aux problèmes des collectivités locales et à coopérer avec les autorités de niveau supérieur. Grâce au 'filtre municipal', les

collectivités locales deviennent une 'école de la démocratie' et le dirigeant élu à la tête du sujet de la Fédération de Russie est contraint de tenir compte des intérêts locaux dans ses activités.

106. Les rapporteurs ne partagent pas ce point de vue et, compte tenu des faits susmentionnés, considèrent que la Fédération de Russie respecte en partie l'article 3, paragraphe 2, de la Charte et qu'elle devrait par conséquent abolir la disposition imposant un nombre considérable de signatures en tant que condition pour l'enregistrement des candidatures, ainsi que le « filtre municipal » appliqué aux candidatures au niveau des entités constitutives. Enfin, il convient aussi de souligner que l'introduction formelle de plusieurs instruments de participation prône fortement en faveur d'une ratification du Protocole additionnel par la Fédération de Russie.

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.

107. Aux termes de l'article 12 de la Constitution, « L'administration locale est autonome dans les limites de ses compétences. » L'article 130, paragraphe 1, de la Constitution dispose que l'autonomie locale assure le règlement par la population, de façon indépendante, des questions d'importance locale, tandis que son article 132, paragraphe 1, dispose que les organes d'autonomie locale [...] règlent les autres questions d'importance locale de manière indépendante.

108. La loi fédérale 131-FZ définit le cadre juridique des activités des organes d'autonomie locale, ainsi que les domaines d'importance locale (chapitre 3, articles 14-18) gérés par ces organes de manière indépendante et au moyen des budgets locaux. Ces domaines incluent par exemple l'approvisionnement en électricité, chauffage, gaz et eau, la construction des routes municipales, l'offre de services de transports publics, la création des conditions nécessaires aux services de communication, la restauration collective, le commerce, les loisirs, la culture, le sport, l'aménagement du paysage et de nombreux autres domaines.

109. D'après les critiques formulées par certains interlocuteurs de la délégation lors de sa visite, les communes n'exercent pas suffisamment de compétences. En particulier, sont exclus du domaine de compétences des collectivités locales la gestion de l'enseignement général (mis à part l'entretien des bâtiments scolaires et quelques aspects mineurs), l'offre de services publics, l'organisation des soins médicaux d'urgence, les soins de santé primaire dans les hôpitaux et structures ambulatoires, la prise en charge médicale des femmes avant, pendant et après la naissance, l'organisation et la mise en œuvre du contrôle environnemental des établissements industriels et sociaux et le service des tutelles pour les mineurs et les personnes âgées.

110. En conséquence, l'accès de la population aux établissements de santé primaire (non spécialisée) s'est dégradé : de nombreux établissements, tels que des cabinets paramédicaux et d'obstétrique, des services de médecine ambulatoire, les hôpitaux de localités rurales, ont été fermés. De même, l'accès aux établissements d'enseignement préscolaire et scolaire s'est lui aussi dégradé, en particulier dans les zones rurales. Le retrait aux collectivités locales de leur compétence de contrôle environnemental a conduit, dans certaines villes et régions, à des crises environnementales de grande ampleur liées à l'absence d'entreprises pour le traitement des ordures ménagères et des déchets industriels. D'une manière générale, bon nombre des compétences des collectivités locales ne font pas l'objet d'une réglementation satisfaisante. Des domaines relevant par leur nature de l'échelle locale ont été transférés aux autorités de l'État, tandis que les collectivités locales se voient au contraire confier des compétences ne correspondant pas à des questions locales.

111. Lors de leurs visites, il a été indiqué aux rapporteurs que dans la pratique la délégation des compétences n'est pas conforme aux dispositions de la Charte, selon laquelle les compétences déléguées doivent être pleines et entières, accompagnées des ressources financières correspondantes et de la responsabilité pour leur exécution. Au contraire, la délégation est partielle, de même que le financement accordé par le niveau d'autorité supérieur. Il existe ainsi un cercle vicieux consistant à retirer des compétences aux collectivités locales pour les transférer au niveau des sujets de la Fédération, qui à leur tour les confient de nouveau aux collectivités locales sous la forme de compétences déléguées accompagnées d'un financement partiel.

112. D'après certains interlocuteurs rencontrés lors des deux visites, les responsabilités des collectivités locales ont été étendues au-delà du domaine de ce niveau d'autorité publique (implication dans des actions contre le terrorisme et la corruption, pour la défense du territoire, etc.) ; un nombre croissant de compétences et responsabilités sont attribuées simultanément à plusieurs niveaux d'autorité publique (les collectivités locales ont été autorisées à exercer conjointement des compétences de l'État tandis que des affaires locales sont maintenant partagées entre les collectivités locales et les districts (raïons), etc.) ; la délégation de compétences de l'État aux districts urbains et municipaux (raïons) a dépassé depuis longtemps des proportions raisonnables. Il n'est pas rare que le volume des compétences déléguées aux collectivités locales dépasse celui de leurs compétences et responsabilités propres. Les collectivités locales, dans pareil cas, doivent assumer en priorité les compétences déléguées, au détriment de leurs compétences propres.

113. En 2011, les collectivités locales se sont vu retirer leurs compétences en matière de santé publique, traditionnellement exercées, en Russie comme dans de nombreux autres États européens, par les collectivités locales. De plus, la loi n° 136-FZ du 27 mai 2014 prévoit le droit pour les sujets fédéraux de retirer à toute collectivité locale ses compétences et responsabilités. En particulier, les collectivités rurales ont perdu la majeure partie de leurs compétences et responsabilités propres, en comparaison avec leurs homologues urbaines. Par ailleurs, la pratique consistant à déléguer des responsabilités des collectivités locales rurales au niveau du raïon est de plus en plus répandue depuis quelques années (Partie 4, article 15 de la loi n° 131-FZ).

114. La Partie 3 de l'article 13 de la loi fédérale n° 131 a retiré 27 compétences aux localités rurales, pour les transférer au niveau des districts municipaux. En conséquence, la possibilité d'une restitution sélective de ces compétences au moyen de la législation des sujets fédéraux a été introduite. Les compétences les plus importantes sont présentées dans le tableau ci-dessous. Par la suite, des amendements apportés au Code fiscal ont réduit de 10 % à 2 % les contributions permanentes aux budgets des localités rurales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers.

1. l'organisation de l'approvisionnement en électricité, chauffage, gaz et eau, de l'assainissement et de l'approvisionnement en carburant
2. la voirie et la sécurité routière, la création de lieux de stationnement
3. l'offre de logements sociaux, l'organisation du parc immobilier municipal, l'inspection municipale des logements

4. la création des conditions nécessaires pour l'offre des services de transport et leur organisation
5. l'organisation des services bibliothécaires, l'acquisition de fonds bibliothécaires
6. la protection du patrimoine culturel (monuments historiques et culturels) de portée locale
7. la promotion des arts et artisanats traditionnels et populaires locaux
8. la création des conditions nécessaires pour les loisirs collectifs des résidents et l'organisation d'espaces de détente
9. l'organisation de la collecte et du traitement des ordures ménagères
10. l'exploitation, la protection et la reforestation des zones forestières situées sur le territoire des localités
11. l'approbation des plans généraux d'aménagement du territoire, des règles relatives à l'occupation des sols et au développement, aux permis de construire, l'approbation des normes locales d'urbanisme, la gestion des terrains municipaux
12. l'organisation des services funéraires et l'entretien des cimetières
13. la création des services d'urgence sur le territoire de la localité
14. la mise en œuvre de mesures visant à garantir la sécurité des personnes sur les plans d'eau et la protection de leur vie et de leur santé
15. la création de sites et d'établissements de soins de portée locale, le contrôle municipal et la protection des espaces naturels protégés de portée locale
16. la gestion des pièces d'eau, l'information publique sur la limitation de leur utilisation

115. Il a été indiqué aux rapporteurs que bon nombre de compétences et responsabilités sont partagées par plusieurs niveaux d'autorité. Ces compétences et responsabilités ne sont pas clairement délimitées, bien que des dizaines de lois fédérales portent précisément sur leur délimitation, ce qui ajoute encore à la confusion dans ce domaine. De plus, la loi prévoit l'institution de « droits spécifiques » (articles 14.1 – 16.1 de la loi 131-FZ), qui empiètent sur des responsabilités que les collectivités locales doivent exercer pour leur propre compte.

116. La loi 136-FZ a apporté trois changements majeurs à la réglementation relative aux compétences. D'une part, comme on l'a vu, les sujets fédéraux (régions) se sont vu accorder le droit de réglementer les compétences des communes dans les limites prévues par la Fédération. Un deuxième point concerne la répartition des compétences entre les collectivités rurales et les districts ruraux. La liste « fédérale » des responsabilités municipales en compte une quarantaine. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la loi 136-FZ, seuls les districts municipaux peuvent réellement exercer ces responsabilités. D'après cette loi, les collectivités rurales n'exercent que 15 tâches. Toutes les autres ont maintenant été transférées aux districts, sauf lorsque le législateur régional en a décidé autrement. Une analyse de la législation régionale menée fin 2015 a montré²⁰ qu'en octobre de cette année un total de 50 régions avaient restitué une partie au moins de leurs responsabilités aux collectivités rurales. Les domaines le plus souvent concernés sont l'élimination des déchets (48 régions), les cimetières et les enterrements (48), le logement social (40), l'eau, l'assainissement et le chauffage (35), la prévention et l'élimination de la corruption (35). Le plus souvent le transfert des tâches se fait de manière forfaitaire, sans différenciation entre les collectivités rurales concernées. Cette réglementation a notamment pour conséquences non seulement une asymétrie multiple entre des communes de même type (les communes urbaines et rurales constituent « deux catégories » de collectivités dans une région et sont confondues dans une autre, etc.) mais aussi une érosion des compétences de base des communes rurales et leur déclassement au rang d'institutions largement inutiles.

20 E. Markwart, « Nouveau recul de l'autonomie locale en Russie ».

117. Cependant, une autre modification de la loi 136-FZ pose un problème plus grave encore (du moins d'un point de vue constitutionnel) : elle permet maintenant de transférer des tâches municipales au niveau de l'État, en vertu de lois régionales. Les régions ont ainsi toute latitude pour retirer des compétences aux autorités territoriales (de tout type : communes, districts, villes indépendantes) et les exercer par elles-mêmes. Le futur statut de ces tâches (c'est-à-dire si elles vont devenir légalement des tâches de l'État ou si elles doivent être considérées comme des tâches municipales « transférées » à l'État) reste incertain. Un autre aspect est cependant bien plus préoccupant : cette réglementation semble être en contradiction avec la Constitution (dont l'article 130 indique que les tâches locales doivent être exercées de manière exclusive par les communes) et avec plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle russe (et les positions qui y sont exprimées). La Cour a en effet souligné à de multiples reprises que le principe constitutionnel de l'autonomie locale repose sur des compétences indépendantes et distinctes de celles de l'État et que les tâches locales ne peuvent être assurées que par les communes elles-mêmes²¹. Par exemple, dans sa décision n° 2-P du 29 mars 2011, la Cour constitutionnelle a souligné qu'une confusion des tâches de l'État et des communes conduirait le législateur à imposer aux communes un ensemble de tâches imprécis et instable, ce qui serait contraire à la Constitution. Outre le fait que cette situation touche au principe même de l'autonomie locale (du fait que l'autonomie du domaine de responsabilité n'est plus garantie), elle peut aussi se traduire par une restriction substantielle de l'accès des citoyens à certains services (municipaux).

118. Cela étant, de nombreux sujets fédéraux (régions) ont déjà eu recours à cette possibilité que leur donne la loi 136-FZ. En octobre 2015, un total de 21 régions avaient adopté des lois sur la « redistribution » des compétences. Toutes ces lois prévoient un transfert de tâches locales vers un niveau d'autorité supérieur. Par exemple, la Région autonome de Nénétsie a retiré 18 tâches à toutes les communes de son territoire, tandis que les oblasts de Moscou et d'Orel en ont retiré sept chacun. Le plus souvent (14 régions sur 21), les compétences retirées concernent l'urbanisme (aménagement local, plans d'occupation des sols, plans d'urbanisme, etc.), mais d'autres domaines concernés sont aussi l'approvisionnement en chauffage et en eau (9 régions) ou le traitement des déchets (7). Cette courte liste suffit à montrer que les compétences de base des collectivités locales sont affectées. Il est également intéressant de noter que plusieurs des régions qui ont retiré des compétences de base aux communes sont relativement riches (de même par conséquent que les communes de leur territoire), telles que la Nénétsie et Tioumen (régions pétrolières), l'oblast de Moscou, etc.

119. Selon certaines voix critiques, les relations entre les organes exécutifs de tous les niveaux reposent sur le principe d'une subordination stricte et arbitraire. Les initiatives législatives locales prennent souvent la forme de pétitions. Pour ce qui concerne les relations entre les organes législatifs au sein des régions, elles se caractérisent par l'absence d'initiatives législatives de la part des collectivités locales. De même, très peu d'initiatives législatives ont été adressées par des assemblées législatives régionales à la Douma d'État de la Fédération de Russie. Ces dernières années, la Douma d'État n'a que très rarement examiné des propositions de loi soumises par des régions.

120. Le Conseil de l'autonomie locale, organe du Conseil de la Fédération, est un mécanisme important de consultation et de conseil qui permet aux membres du Conseil de la Fédération et aux conseillers locaux de discuter de projets de lois et d'examiner des questions d'actualité dans le domaine de l'autonomie locale. Il s'agit d'un organe permanent de conseil et d'expertise composé de membres du Conseil de la Fédération et de représentants d'organes du gouvernement fédéral, d'entités constitutives de la Fédération de Russie et de collectivités locales. Le Conseil se réunit au moins deux fois par an. Y participent des représentants des autorités de toutes les régions du pays ainsi que des représentants d'organisations publiques à but non lucratif et du monde scientifique. Les principaux objectifs du Conseil sont d'élaborer des recommandations pour la conception et la mise en œuvre de politiques publiques dans le domaine de l'autonomie locale, d'examiner les principaux projets de loi portant sur les relations juridiques dans ce domaine, d'analyser la pratique de l'autonomie locale, de promouvoir la diffusion des bonnes pratiques et d'interagir avec les organes de conseil et d'expertise des autorités publiques.

21 Voir par exemple les décisions de la Cour constitutionnelle n° 1-P du 24 janvier 1997, n° 3-P du 15 janvier 1998, n° 15-P du 30 novembre 2000 et n° 2-P du 29 mars 2011.

121. Les réunions du Conseil de l'autonomie locale donnent lieu à l'adoption d'une décision incluant des recommandations au Gouvernement de la Fédération de Russie, à d'autres autorités fédérales, aux autorités publiques des entités constitutives de la Fédération de Russie et aux collectivités locales. D'après les représentants du Conseil de la Fédération, dans la plupart des cas les recommandations relatives à l'autonomie locale sont prises en compte dans les travaux des autorités publiques de tout niveau. En 2018, les réunions du Conseil ont été consacrées à la question de l'amélioration des communautés humaines et à la création d'un environnement urbain accueillant. En novembre 2018, le Conseil a consacré sa réunion ordinaire aux difficultés liées à la conception d'« Outils pour améliorer la qualité de la gouvernance municipale ».

122. Concernant l'avis des organes d'autonomie locale, il convient de noter cependant que le Parlement n'a actuellement aucune obligation légale directe de prendre cet avis en considération dans son activité législative. Selon les représentants du Conseil de la Fédération, cette situation s'explique par le fait que l'autonomie locale n'est pas considérée comme un élément du système de pouvoir de l'État. Cela ne signifie pas pour autant que l'avis des organes d'autonomie locale n'est pas pris en compte. Au contraire, la plupart des activités publiques et politiques, par exemple, des commissions compétentes du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État associent les dirigeants des collectivités locales au processus législatif. En particulier, les représentants des communes peuvent participer aux événements publics du Conseil de la Fédération (auditions parlementaires, tables rondes, réunions, y compris sur le terrain dans les régions, conférences, etc.). *« Tous ont la possibilité de s'exprimer sur les questions les plus importantes pour eux ; leur avis est entendu, compris et analysé ; lorsqu'il est considéré que leurs initiatives, propositions ou commentaires sont justifiés, mesurés et juridiquement acceptables (notamment en termes de droits constitutionnels et de libertés des citoyens), ils sont défendus au sein des chambres du Parlement fédéral »* (Conseil de la Fédération).

123. Cependant, il est aussi arrivé que des entités constitutives – même parmi les plus puissantes d'entre elles – se plaignent que leur avis n'ait pas été pris en considération : en 2004, la Douma de la ville de Moscou a saisi la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie concernant la constitutionnalité du décret n° 176 du Président de la Fédération de Russie du 20 février 1995 « portant approbation de la liste des lieux de patrimoine historique et culturel d'importance fédérale/panrusse ». Ce décret présidentiel listait tous les monuments historiques et culturels qui devaient faire l'objet d'une protection en tant que monuments relevant du niveau de l'État ou d'une république et qui avaient fait l'objet d'un classement et d'une protection de l'État au titre de la procédure en vigueur entre 1960 et 1994 en tant que lieux de patrimoine historique et culturel d'importance fédérale/panrusse. Le décret incluait ces monuments dans la Liste des lieux de patrimoine historique et culturel d'importance fédérale/panrusse. Les sites ci-dessous avaient été inclus dans la Liste contre l'avis des entités constitutives de la Fédération de Russie :

- les sites classés précédemment, selon la procédure établie, comme étant des monuments historiques et culturels d'importance locale ou des sites nouvellement découverts et présentant un intérêt historique, scientifique, artistique ou culturel (ci-après les sites nouvellement découverts) ;
- les sites qui n'étaient pas classés, selon les réglementations, comme étant des monuments historiques et culturels ou des sites nouvellement découverts et qui, lors de l'entrée en vigueur du décret n° 176 du Président de la Fédération de Russie, ne faisaient pas l'objet d'un classement et d'une protection de l'État dans les registres des autorités de protection des monuments historiques et culturels.

124. Concernant la conformité avec les différents paragraphes de l'article 4, la situation en Fédération de Russie est indéniablement conforme au paragraphe 1, puisque les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution et par la loi.

125. Pour ce qui concerne l'article 4, paragraphe 2, à la lumière de la situation décrite ci-dessus (voir en particulier les paragraphes 113-116), les rapporteurs considèrent que les collectivités locales n'ont pas toute latitude pour exercer leur initiative. Il existe un grand nombre de dispositions légales détaillées, qui ne laissent quasiment aucune place à l'initiative locale. Il peut donc être affirmé que la situation en Fédération de Russie n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 2.

126. Le principe de subsidiarité n'est pas à proprement parler mis en œuvre et on note une tendance manifeste à transférer plusieurs responsabilités vers des niveaux d'autorité supérieurs sans que l'option de la coopération intercommunale soit envisagée. Dans le cas de Moscou, il est évident que certaines responsabilités ne sont pas exercées par les autorités les plus proches des citoyens, puisque le niveau de la ville concentre la quasi-totalité des responsabilités importantes, tandis que le niveau d'autorité inférieur (les communes de Moscou) n'a que peu de responsabilités et de ressources. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'article 4, paragraphe 3, de la Charte n'est pas respecté en Fédération de Russie.

127. De même, pour ce qui concerne l'article 4, paragraphe 4, les rapporteurs renvoient à leurs conclusions contenues dans les paragraphes 117-118, qui les conduisent à conclure que la situation en Fédération de Russie n'est pas conforme à cette disposition. En effet, les compétences des collectivités locales ne sont pas exclusives et les chevauchements de responsabilités sont très fréquents (la Recommandation 297/2010 suggérait également d'améliorer la répartition des compétences). Le problème de ces chevauchements commence à se poser dans de nombreux pays, et la Russie ne fait pas exception.

128. Pour ce qui concerne l'article 4, paragraphe 5, la latitude des collectivités locales dans l'exercice des compétences déléguées paraît être plus que limitée.

129. Concernant l'article 4, paragraphe 6, les rapporteurs notent qu'il existe plusieurs mécanismes et procédures de consultation. Cependant, d'après certains des interlocuteurs rencontrés par la délégation, ces mécanismes ont été supprimés dans certaines entités constitutives. Il semble exister en la matière un écart entre la législation et la pratique, ce à quoi il convient de remédier. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que la situation est partiellement conforme à l'article 4, paragraphe 6.

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.

130. Aux termes de l'article 131, paragraphe 2, de la Constitution, « La modification des limites des territoires dans lesquels s'exerce l'autonomie locale est permise en tenant compte de l'opinion de la population des territoires concernés ».

131. Des dispositions pertinentes existent aussi au niveau infranational. En République de Tchouvachie, par exemple, la procédure applicable à la conduite des référendums locaux est définie par la loi n° 2 du 28 avril 2004 « sur les référendums et les scrutins locaux relatifs à la modification des limites territoriales d'une commune, la transformation d'une commune ou la révocation d'un député, d'un membre d'un organe électif d'une collectivité locale ou d'un élu d'une collectivité locale ».

132. Lors de la procédure de consultation, les représentants de la République de Tchouvachie ont indiqué que la loi fédérale n° 62-FZ du 3 avril 2017 « portant amendement de la loi fédérale 'relative aux principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale en Fédération de Russie' » établit le statut juridique d'un district urbain. Les représentants de la République de Tchouvachie expliquent qu'un tel district se compose d'une ou plusieurs localités unies sur un territoire commun. Ils ne sont pas des entités municipales au sein desquelles l'autonomie locale est exercée directement par la population et (ou) par le biais d'organes d'autonomie locale électifs ou autres. Un district urbain peut exercer certaines compétences d'État transférées aux organes d'autonomie locale en vertu de lois fédérales et de lois des entités de la Fédération. Une localité se voit accorder le statut de district urbain en vertu de la législation de l'entité fédérale sous un certain nombre de conditions légales et avec l'accord de l'organe représentatif de chacune des communes. Les autorités du sujet fédéral, conjointement avec les autorités locales, évaluent les perspectives de développement des territoires et déterminent s'il est possible de leur octroyer le statut de district urbain. Les citoyens de la Fédération de Russie exercent l'autonomie locale

par le biais de diverses formes d'expression de leur volonté, mais le plus souvent par le biais d'organes d'autonomie locale électifs ou autres. L'organe représentatif de la commune représente les intérêts de ses résidents et exprime leur opinion sur certains sujets.

133. Par ailleurs, lors des visites, il a été indiqué aux rapporteurs que la loi n° 62-FZ du 3 avril 2017 permet la dissolution de collectivités locales rurales. Aux termes des dispositions pertinentes, toute collectivité locale peut être considérée comme un « district urbain », même en l'absence d'une localité urbaine de taille adéquate et de connexion territoriale. En réalité, cette loi aurait surtout pour but d'établir une collectivité locale unique en tant que district urbain à la place d'un district (raïon) doté d'un système d'administration locale à deux niveaux. Certains sujets fédéraux ont utilisé cette loi pour faire disparaître l'autonomie locale : des collectivités locales ont été dissoutes, les élections directes des dirigeants de collectivités locales ont été supprimées et des communes se sont vu retirer leurs compétences et responsabilités. Cette politique a été menée de la manière la plus agressive, notamment dans les régions de Moscou, Nijni Novgorod et Kaliningrad.

134. À titre d'exemple, les rapporteurs souhaitent mentionner la plainte adressée au Congrès en janvier 2019 par les représentants de certaines communes du district d'Odintsovo (région de Moscou) et qui aurait réuni les signatures de 14 000 résidents de ce district. Ces représentants affirmaient que des collectivités locales rurales avaient été transformées en une seule commune urbaine en violation de l'article 5 de la Charte et malgré l'opposition des résidents à l'égard de ce qu'ils percevaient comme une « urbanisation forcée ».

135. Les témoignages de certains interlocuteurs indiquent que la création par les régions de « districts urbains » sur tout type de territoire, y compris rural, serait maintenant devenue une pratique courante. Plus d'un tiers des régions de Russie ont fait largement usage de ce droit, entraînant la dissolution de collectivités locales. Pour ce faire, il suffit à une région de remplacer l'appellation de « district municipal » par celle de « district urbain » (okrug), ce qui entraîne la dissolution de sept à dix communes par district, et la révocation d'autant de chefs de collectivités locales et de 50 à 100 conseillers locaux. Bien que la Constitution et la législation de la Fédération de Russie prévoient la consultation préalable des collectivités locales concernées, il semble que, dans la pratique, plusieurs collectivités aient été dissoutes sans qu'une telle consultation ait été menée. La consultation préalable des collectivités locales doit avoir lieu non seulement en cas de fusion mais aussi lorsqu'un certain niveau ou une certaine catégorie de collectivité locale est aboli et intégré dans un niveau supérieur ou dans une autre catégorie de collectivités territoriales.

136. Par conséquent, sur la base des informations ci-dessus, il apparaît aux rapporteurs que la situation en Fédération de Russie n'est pas conforme à l'article 5 de la Charte.

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 afin 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.

137. Aux termes de l'article 131 de la Constitution, « *La structure des organes d'autonomie locale est fixée par la population de manière indépendante* ». Toutefois, il apparaît qu'en vertu des dispositions pertinentes de la loi n° 136-FZ du 27 mai 2014 et de la loi connexe n° 8-FZ du 3 février 2015 les communes ont perdu leur capacité à définir la structure et l'organisation de l'administration locale, au profit des autorités régionales.

138. Cette législation a considérablement étendu la discrétion réglementaire des régions. La Constitution russe dispose que les organes municipaux ne sont pas des organes d'État et que la population décide par elle-même de leur structure et de leur création dans le cadre de la loi. La réglementation antérieure contenue dans la loi n° 131-FZ prévoyait que le législateur fédéral définissait plusieurs modèles municipaux et que les communes décidaient par elles-mêmes du modèle dont elles entendaient se doter, qui était alors inscrit dans les statuts de la commune. Avec l'entrée en vigueur de la loi n° 136 FZ, les régions ont reçu le droit de définir les modèles organisationnels des communes de leur territoire, lesquelles ont ainsi été privées de cette forme d'autonomie organisationnelle. D'autres dispositions régissant les fonctions des « chefs de commune » (par exemple les maires) touchent à des questions particulièrement sensibles. Bien que la législation fédérale laisse encore la possibilité d'une élection du maire au suffrage direct (« maires forts ») ou par le conseil municipal (suivie de la nomination d'un chef de l'administration – « modèle du directeur municipal »), elle introduit maintenant un nouveau modèle : une personne choisie par la commission de sélection doit être nommée maire ou administrateur de district par le conseil municipal (d'une ville, d'un district). Les membres de la commission de sélection sont nommés pour moitié par le gouverneur de la région, qui a aussi le droit de proposer des candidats. Fin septembre 2015, un total de 77 régions de Russie avaient adopté des lois correspondantes sur la réorganisation des organes municipaux. Sur ce nombre, 38 ont totalement aboli l'élection des administrateurs de district/maires et six seulement ont maintenu leur élection, tandis que d'autres régions ont laissé aux communes la liberté de choisir entre les différents modèles. Sur les 77 régions étudiées par les experts locaux, 32 ont déjà introduit le « modèle hybride » basé sur une commission de sélection dominée par l'État pour toutes leurs communes ou certaines catégories d'entre elles. Ce processus se poursuit. La plupart des experts russes émettent des doutes quant à la constitutionnalité de ces nouvelles dispositions légales, et les résidents de plusieurs grandes villes ont déposé des recours contre l'abolition des élections au suffrage direct en 2015 (jusque devant la Cour constitutionnelle dans le cas d'Irkoutsk). À ce jour, toutefois, ce genre de mobilisation contre la nouvelle loi est resté sans effet²².

139. Dans certains cas, cependant, les lois régionales permettent aux communes de faire leurs propres choix. Tel semble être le cas, par exemple, dans la République de Tchouvachie : d'après les informations fournies par le Conseil d'État de cette République, le nombre de membres d'un organe représentatif (assemblée) et la durée de leur mandat sont définis par la commune et inclus dans ses statuts. Les assemblées sont élues au suffrage universel, égalitaire et direct. La commune définit aussi la procédure applicable à l'élection d'un chef de la commune, ses fonctions et compétences et la durée de son mandat. Il peut s'agir d'une personne élue parmi les conseillers, au suffrage direct ou par une assemblée parmi les candidats choisis par une commission de sélection. Par exemple, dans la capitale Tcheboksary, le chef de la commune est élu parmi les membres du conseil municipal de Tcheboksary, dont il dirige les activités. Le chef de l'administration, qui dirige l'organe exécutif de la ville, est recruté à cette fonction sur la base d'une procédure de concours, pour une durée définie par les statuts de la ville.

140. Seules les communes financièrement autonomes (soit, selon les chiffres communiquées aux rapporteurs lors de leurs visites, 2 à 4 % de l'ensemble des collectivités locales) peuvent définir de manière indépendante leur personnel et sa rémunération. Le niveau de subvention des budgets locaux détermine la latitude laissée aux collectivités dans ce domaine.

141. Concernant la définition autonome des structures administratives internes, la Fédération de Russie était autrefois un pays où les communes jouissaient d'un degré d'autonomie organisationnelle comparativement élevé. Les régions ayant obtenu le droit de définir ces structures, il était évident que plusieurs d'entre elles restreindraient considérablement cette autonomie.

142. Les rapporteurs estiment que l'article 6, paragraphe 1, n'est pas pleinement respecté dans la pratique.

143. Pour ce qui concerne le personnel municipal et sa rémunération, l'autonomie accrue des communes financièrement autonomes est une option qui n'existe que dans peu de pays d'Europe. D'une manière générale, l'intensité de l'intervention régulatrice de l'État sur les questions de gestion des personnels locaux est comparable à celle de nombreux autres pays d'Europe.

22 E. Markwart, « Nouveau recul de l'autonomie locale en Russie »

144. De ce point de vue, la délégation considère que l'article 6, paragraphe 2, est respecté.

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 la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

145. La Recommandation 297 (2010) appelait les autorités nationales à abroger les dispositions contenues dans l'article 14 de la loi n° 131-FZ concernant la révocation des maires, mais cette recommandation n'a pas été suivie et les gouverneurs peuvent révoquer les maires et les directeurs de l'administration locale. Cependant, il a été indiqué à la délégation qu'actuellement cette possibilité n'était que rarement utilisée.

146. Lors de la procédure de consultation, le ministère de la Justice de la Fédération de Russie a convenu que ce mécanisme est basé sur un contrôle juridictionnel mais a souligné « qu'il n'est que très rarement utilisé ». Le ministère a également souligné que « ce mécanisme ne va pas au-delà de l'interprétation communément acceptée de la responsabilité du chef de commune vis-à-vis de la population et des conseillers locaux ».

147. La loi fédérale n° 131 a introduit des restrictions concernant le nombre de conseillers qui peuvent travailler au sein d'un organe représentatif à titre permanent et recevoir une compensation pécuniaire comparable à la rémunération des agents municipaux. Dans cette optique, les conseillers qui n'exercent pas leur mandat à titre permanent ne sont généralement pas autorisés à utiliser des locaux de manière permanente (bureaux au sein de l'organe représentatif ou en-dehors). Certains conseillers disposent de permanences publiques, qui sont financées sur leurs propres fonds et donations ou par leur parti politique.

148. Le statut financier des élus locaux se caractérise par une certaine irrégularité territoriale, de sorte qu'il est impossible de formuler un avis général uniforme sur le caractère suffisant ou non de la rémunération des conseillers, des membres d'organes électifs des collectivités locales et des élus locaux exerçant leur mandat à titre permanent. En règle générale, les conditions d'exercice de ces personnes sont satisfaisantes. Cela étant, les représentants du Conseil de la Fédération ont reconnu que les nombreuses collectivités locales dont les budgets bénéficient de subventions devraient effectivement améliorer le soutien financier accordé à leurs élus locaux.

149. Dans certaines communes, les conseillers qui exercent leur mandat à temps partiel reçoivent cependant une compensation pécuniaire permanente, liée généralement à une coutume antérieure à l'entrée en vigueur de la loi fédérale n° 131. Bien que celle-ci n'interdise pas de telles formes de compensation, les tentatives de conseillers visant à les inscrire dans une réglementation se sont souvent heurtées à une forte résistance de l'administration visant à limiter les capacités d'action des conseillers indépendants et membres de l'opposition.

150. Les conditions d'exercice des élus sont aussi très différentes au niveau des régions/de l'État. À Moscou, les membres de la Douma de la ville exercent leur mandat à titre professionnel et permanent ou parallèlement à leur activité principale. Dans la capitale, les fonctions suivantes sont considérées comme impliquant un exercice professionnel : le Président de la Douma de la ville et ses adjoints ; sur décision de la Douma, les présidents de ses subdivisions structurelles permanentes. Il leur est interdit d'exercer une autre activité rémunérée, à l'exception d'une activité d'enseignement, universitaire ou artistique, ou d'assurer un rôle de défense dans des procédures civiles, pénales ou administratives. Les

élus qui travaillent à titre permanent reçoivent une rémunération, à laquelle s'ajoutent des frais de voyage, de communications, etc.

151. Les conseillers qui exercent leur mandat parallèlement à leur activité principale à Moscou ne reçoivent aucune rémunération pour leur travail en tant que conseiller, mais ne sont soumis à aucune restriction concernant leur activité principale. Les conseillers peuvent s'absenter de leur travail pour assister aux sessions de la Douma et de ses commissions, groupes de travail et groupes parlementaires, mais pour un maximum de six jours ouvrables par mois. Ils peuvent disposer de moyens de transport officiels, sur demande, pour les trajets liés à l'exercice de leur mandat.

152. Lors de la procédure de consultation, les représentants de la région de Leningrad ont souligné que la législation de la Fédération de Russie ne contient pas de dispositions concernant le droit des gouverneurs de révoquer des maires, et que toutes les compétences des gouverneurs des régions de la Fédération de Russie en matière d'ouverture de procédures juridictionnelles sont dûment décrites en termes à la fois de motifs légaux, de procédures et de délais.

153. Les rapporteurs souhaitent souligner que la révocation des maires par décision des politiciens (gouverneurs) élus au niveau régional soulève cependant encore de sérieux doutes quant au respect de l'article 8 de la Charte. Ainsi qu'il était souligné dans le précédent rapport, les rapporteurs estiment que la possibilité donnée aux gouverneurs de révoquer les maires constitue une violation de l'article 7, paragraphe 1, de la Charte, dans la mesure où elle porte atteinte au principe du libre exercice des fonctions par les élus politiques locaux. Même si les gouverneurs ne font que très rarement usage de ce pouvoir, les responsables politiques régionaux ne devraient pas avoir la possibilité de révoquer des maires.

154. Concernant l'article 7, paragraphes 2 et 3, la situation en Fédération de Russie semble être conforme à ces dispositions. Cependant, les rapporteurs souhaitent souligner qu'ils n'ont pas pu examiner la situation dans les divers sujets fédéraux, où les conditions de compensation et de rémunération des élus peuvent être varier considérablement.

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.

155. Il n'existe pas en Russie de système de contrôle des collectivités locales par d'autres niveaux d'autorité. Une exception est le contrôle de l'exercice par les collectivités locales des compétences qui leur sont déléguées. Lors de la procédure de consultation, le Conseil de la Fédération a contesté la validité de cette conclusion des rapporteurs, affirmant que certaines dispositions de la législation russe relative au contrôle concernent aussi les activités des communes. Le Conseil de la Fédération cite à titre d'exemple l'article 21 de la loi fédérale n° 2202 du 17 janvier 1992 sur le ministère public de la Constitution de la Fédération de Russie et diverses lois en vigueur sur le territoire de la Fédération de Russie, portant sur les activités des collectivités locales.

156. Cependant, les rapporteurs notent que l'annulation des actes juridiques municipaux et leur suspension par l'autorité publique compétente de la Fédération de Russie ou d'un sujet fédéral ne sont possibles que si les actes en question portent sur l'exercice par les organes d'autonomie locale de

compétences spécifiques de l'État qui leur sont assignées en vertu de lois fédérales et de lois de sujets fédéraux respectivement.

157. Par exemple, aux termes de la loi n° 55 du 30 novembre 2018 de la République de Tchouvachie « sur l'octroi de compétences gouvernementales spécifiques aux collectivités locales de la République de Tchouvachie », les autorités autonomes locales des communes et des districts urbains se voient octroyer pour une durée indéfinie les compétences d'État de la République de Tchouvachie concernant la création et la gestion des commissions administratives chargées de traiter les affaires d'infractions administratives, ainsi que les compétences d'État de la Fédération de Russie concernant la tenue des registres d'état-civil. Dans ce cas, les fonctions du ministère de la Justice et des Affaires patrimoniales incluent le contrôle de la création et de la gestion des commissions administratives dans les communes et les districts urbains ainsi que le contrôle de l'exercice, par les collectivités locales, des compétences d'État déléguées dans le domaine de la tenue des registres d'état-civil.

158. L'annulation d'actes normatifs et de décisions des organes d'autonomie locale ne peut se faire qu'au moyen d'une procédure juridictionnelle, qui peut être engagée par les autorités de l'État et par les citoyens en cas de violation de leurs droits et intérêts légitimes.

159. Le ministère de la Justice de la Fédération de Russie et ses subdivisions régionales²³ veillent à l'uniformité de l'ordre juridique de la Fédération de Russie. À cette fin, une subdivision régionale effectue, conformément à une procédure établie et aux fins de la lutte contre la corruption, des vérifications des statuts des communes et des instruments législatifs municipaux portant amendement de ces statuts lors de leur enregistrement par le gouvernement, etc.

160. Au cours de la phase préalable à l'ouverture d'un procès, le ministère public a le droit d'adresser aux organes d'autonomie locale une contestation de l'acte juridique normatif que le ministère public estime contraire à la loi, accompagnée d'une demande d'annulation ou de suggestions pour remédier aux violations de la loi et des droits des citoyens par le biais d'actions des organes ou responsables locaux, demande qui doit impérativement être examinée dans un certain délai. S'il n'est pas donné droit à la demande, le ministère public a le droit d'engager des poursuites.

161. Lors de leurs divers entretiens, il a été indiqué aux rapporteurs que dans la pratique actuelle les droits des collectivités locales étaient limités a priori, dans la mesure où le ministère public doit mener une expertise de leurs projets de réglementations aux fins d'un contrôle portant sur leurs compétences à la lumière des normes anti-corruption. Cependant, le ministère public étend souvent son contrôle bien au-delà des risques de corruption, considérant que les collectivités locales ne peuvent accomplir que les actions qui leur sont assignées par la loi. Les lois fédérales n° 370-FZ du 21 décembre 2013 et n° 171-FZ du 18 juillet 2017 ont modifié l'article 77 (« Contrôle et surveillance des activités des organes d'autonomie locale et des responsables publics locaux ») de la loi fédérale n° 131-FZ et établi le pouvoir du « (...) *ministère public de la Fédération de Russie de superviser les organes d'autonomie locale et les responsables collectivités locales* ».

162. Lors de la procédure de consultation, le Congrès national des communes de Russie a souligné qu'une expertise préliminaire anti-corruption au sein du ministère public était préférable pour les communes à une restriction de leurs droits. La législation de la Russie concernant la lutte contre la corruption est très complexe : la législation fédérale, régionale et locale change en permanence. Les conseillers de localités rurales sont souvent peu familiarisés avec les techniques juridiques et ne connaissent pas l'ensemble de la législation en vigueur. L'examen préliminaire permet d'identifier et de corriger d'éventuelles erreurs contenues dans les projets de textes municipaux avant leur adoption et d'éviter ainsi de devoir payer des amendes administratives et passer du temps dans les tribunaux.

23 Ordonnance n° 26 du 3 mars 2014 du ministère russe de la Justice « portant approbation des réglementations relatives à l'administration du ministère de la Justice de la Fédération de Russie dans une ou plusieurs entités constitutives de la Fédération de Russie et de la Liste des services du ministère de la Justice de la Fédération de Russie dans les différentes entités constitutives de la Fédération de Russie ».

163. Cela étant, la délégation considère tout de même que la Fédération de Russie ne dispose pas d'un système général d'autorités publiques chargées spécifiquement du contrôle administratif. Actuellement, diverses dispositions légales régissent les contrôles assurés par les autorités publiques, et des tâches importantes de contrôle sont confiées au ministère public. Bien que l'existence de contrôles d'opportunité systématiques ou de mesures disproportionnées ne soit pas clairement attestée, il est incontestable que la compétence du ministère public (qui agit habituellement en matière pénale) pour exercer un contrôle administratif apparaît comme une particularité. Les rapporteurs encouragent les autorités russes à envisager la création d'un système général de contrôle administratif par des autorités publiques, qui pourraient naturellement se décliner sous des formes diverses selon les entités constitutives de la Fédération de Russie.

164. Les rapporteurs concluent qu'une réforme est à l'évidence nécessaire afin d'établir un système de contrôle administratif de portée générale et transparent. Concernant l'article 8, paragraphe 3, de sérieuses doutes existent quant à la conformité de la pratique actuelle de prévention de la corruption, en vertu de laquelle les collectivités locales sont tenues de soumettre au ministère public leurs projets de réglementation pour un contrôle a priori, avec cette disposition. Lorsque cette « expertise anticorruption » excède le domaine des risques de corruption il est indéniable que l'article 8, paragraphe 3 (et paragraphe 1), n'est plus respecté. En conséquence, les rapporteurs estiment qu'il est nécessaire de clarifier dans la loi les limites de ce contrôle anticorruption, d'une manière qui garantira aussi le respect du principe de conformité.

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 redistribuées.
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.

165. Aux termes de la Constitution de la Fédération de Russie, « Les organes d'autonomie locale administrent les biens municipaux, élaborent, approuvent et exécutent le budget local, établissent les impôts et taxes locaux (...) ». D'après l'article 52 de la loi fédérale 131-FZ, chaque entité municipale dispose de son propre budget (budget local). En conformité avec les exigences établies par le Code budgétaire de la Fédération de Russie, les organes d'autonomie locale assurent la préparation et l'examen du projet de budget local, l'approbation et l'exécution du budget local, le contrôle de son exécution, la préparation et l'approbation du rapport sur l'exécution du budget local (partie 2, article 52 de la loi fédérale 131-FZ).

166. Le Code budgétaire énonce notamment des principes tels que l'équilibre budgétaire, la couverture globale des dépenses budgétaires, la transparence (publicité) et la fiabilité budgétaire. Les autorités budgétaires des entités municipales sont établies en vertu du Code budgétaire de la Fédération de Russie (ci-après « le Code budgétaire »). Les articles 61, 611-615 du Code budgétaire réglementent de manière détaillée les recettes budgétaires des localités urbaines, des zones municipales, des districts urbains, des districts urbains subdivisés, des districts intra-urbains et des localités rurales.

167. D'après l'article 55 de la loi fédérale 131-FZ, les recettes budgétaires locales sont générées conformément à la législation budgétaire de la Fédération de Russie, à la législation sur les taxes et impôts et à la législation sur les autres contributions obligatoires. Les recettes de base des budgets locaux proviennent des taxes et impôts locaux ainsi que des parts des taxes et impôts fédéraux et régionaux assignées de manière permanente aux entités municipales. Par ailleurs, les taxes locales incluent la taxe foncière et la taxe sur les biens des particuliers, dont l'assiette se distribue de manière relativement uniforme à l'échelle du pays et qui permettent aux collectivités locales d'exercer un contrôle effectif sur les objets de taxation concernés. En outre, ces sources d'imposition présentent un faible risque de volatilité résultant de fluctuations de l'économie internationale.

168. Les articles 387-418 du Code fiscal de la Fédération de Russie incluent des dispositions et limitations générales concernant les taxes et impôts locaux (ces dispositions définissent en particulier : les contribuables, les objets de taxation, l'assiette fiscale, la période imposable, les limitations des taux d'imposition et les avantages fiscaux). Les taxes locales sont la taxe foncière, la taxe sur les biens des particuliers et la taxe professionnelle. La loi prévoit par ailleurs des transferts budgétaires fédéraux obligatoires, provenant des recettes des taxes fédérales suivantes : la taxe sur le revenu des particuliers, les taxes indirectes sur les produits pétroliers, les régimes fiscaux spéciaux pour les petites et moyennes entreprises, la taxe unique sur les revenus complémentaires, la taxe unique sur les terrains agricoles, etc. D'après la législation russe, la taxe professionnelle ne peut être levée que dans les villes d'importance fédérale, mais il faut pour cela qu'une loi sur cette question ait été adoptée préalablement. En 2019, seules les autorités de Moscou ont adopté une telle loi (loi n° 62 du 17 décembre 2014 portant création de la taxe professionnelle, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015). En Russie, la taxe professionnelle n'existe nulle part ailleurs qu'à Moscou.

169. Les entités constitutives de la Fédération de Russie contribuent aussi à la législation fiscale. Dans la République de Tchouvachie, où les rapporteurs se sont rendus (mais aussi ailleurs), les assemblées municipales sont habilitées à définir, dans les limites fixées par le Code fiscal de la Fédération, les taux d'imposition, l'ordre et l'échéance des paiements. Elles peuvent aussi introduire des avantages fiscaux et/ou des montants non imposables pour certaines catégories de contribuables. Dans cette même République, un dispositif d'« initiative de financement » associe la population et les entreprises à la prise de décisions sur l'affectation de dépenses budgétaires à des projets spécifiques, dont le coût total est couvert par les budgets régional et local (82 %) et des fonds de particuliers et d'entreprises (18 %). Les projets sont évalués d'après le degré de participation citoyenne. Lors de la procédure de consultation, les représentants de la République de Tchouvachie ont souligné que dans la République voisine du Tatarstan une autre variante de l'« auto-imposition », dite « initiative d'autofinancement », a été introduite avec succès. Elle prévoit l'attribution de fonds supplémentaires, du budget de la République vers les budgets des communes qui ont introduit cette initiative d'autofinancement citoyen : pour chaque rouble apporté par les résidents locaux, la République en ajoute quatre autres. En 2018, le taux de collecte de financements citoyens sur la base de référendums sur des initiatives d'autofinancement a été de 79,8 % (217 millions de roubles). Le 18 novembre 2018, des référendums locaux portant sur les initiatives d'autofinancement citoyen pour 2019 ont été organisés dans 844 localités de 43 districts municipaux de la République du Tatarstan. Parmi les activités mises en œuvre grâce à cet autofinancement citoyen, et cofinancées sur le budget de la République, 47 % concernent des infrastructures routières (y compris l'entretien de ponts), la rénovation de logements, le réaménagement et l'entretien de cimetières, la protection contre l'incendie, etc.

170. Un expert indépendant rencontré par la délégation a souligné lors de la procédure de consultation que les autorités des entités constitutives de la Fédération de Russie comprennent l'intérêt, pour les collectivités locales, d'introduire l'auto-imposition. Toutefois, les résidents eux-mêmes, qui soumettent les

initiatives, ne souhaitent pas payer des impôts supplémentaires et n'effectuent pas les versements dans les délais impartis. Les fonds issus de l'auto-imposition, qui doivent être complétés par les budgets municipaux, ne sont pas collectés dans leur intégralité. Par exemple, en République du Tatarstan, fin 2016 entre 17 et 62 % du montant prévu avaient été collectés dans les différentes entités municipales. Les autorités réfléchissent à des mécanismes de responsabilité administrative en cas de non-paiement. Dans d'autres entités constitutives de la Fédération de Russie connaissant des situations analogues, des amendes sont appliquées. Ainsi, la non-application des décisions prises par référendum est considérée comme une infraction administrative dans les entités suivantes : Ingouchie, Komis, Maris, Khakassie, Volgograd, Kirov, Nijni Novgorod, Orenbourg, Pskov, Sakhaline, Tver, Orel, Tcheliabinsk et Krasnoïarsk. Il doit être tenu compte du fait que la décision d'auto-imposition n'implique pas un soutien unanime de la population. Cependant, l'imposition d'amendes a pour effet de discréditer les mécanismes de dépôt d'initiatives.

171. La République de Tchouvachie offre aussi l'exemple intéressant d'un système financier appliqué dans une grande ville, en l'occurrence la capitale Tcheboksary : le budget de la ville est de 12 milliards de roubles ; sur le total des recettes, 40 % se composent de recettes fiscales et non fiscales collectées dans la ville, le reste provenant de transferts de la République. Les taux des taxes propres sont fixés par l'assemblée de la ville, dans le respect du Code budgétaire et du Code fiscal de la Fédération de Russie. La législation fédérale accorde une marge de discrétion de 0-2 % pour la taxe foncière et la ville a choisi de fixer son taux à 1 %. L'impôt sur le revenu constitue la principale source de recettes. La République de Tchouvachie transfère en outre aux budgets locaux, sur son budget consolidé, une part supplémentaire de 15 % de ces recettes fiscales. Une autre part supplémentaire de 7 % de ces recettes fiscales revient à la ville.

172. Dans un pays aussi divers que la Fédération de Russie, il est évident que les recettes des collectivités locales peuvent varier considérablement selon les territoires et/ou les collectivités. En République du Tatarstan, par exemple, où les recettes totales des communes atteignent 20 % des recettes publiques totales, les recettes propres représentaient en 2018 plus de la moitié (50,6 %) des recettes budgétaires totales des communes, tandis que 10 % des communes peuvent couvrir la totalité de leurs dépenses sur leur recettes propres. L'impôt sur le revenu des particuliers représente 62 % du montant total des recettes fiscales locales du Tatarstan et 60-90 % des recettes des différentes communes. Lorsque des lois de la République délèguent des compétences d'État aux collectivités locales, celles-ci reçoivent des subventions destinées à compenser les dépenses supplémentaires. Le montant des subventions est défini au moyen d'une méthode spécifique visant à harmoniser la répartition des fonds alloués. La Chambre des comptes de la République conduit une évaluation financière des projets de loi sur la délégation de compétences de l'État aux communes, portant également sur les méthodes de financement prévues.

173. Les fonds alloués aux collectivités locales pour la mise en œuvre de tâches d'État déléguées sont détaillés pour chacune de ces tâches dans le budget de la République du Tatarstan pour chaque exercice fiscal. En 2018, 25 milliards de roubles ont été alloués aux tâches déléguées. La Chambre des comptes contrôle que les fonds ont bien été alloués en intégralité et en temps voulu. Les résultats de ces contrôles sont inclus dans les rapports de la Chambre des comptes soumis au Parlement de la République du Tatarstan tous les trois mois.

174. Compte tenu de la taille du pays, des mesures sont prises pour égaliser les capacités financières des collectivités locales. Actuellement, cette péréquation se fait par le versement, depuis les budgets supérieurs, de dotations non remboursables et irrévocables, et qui ne sont pas affectées à une fin spécifique. Dans un système comprenant deux niveaux de collectivités locales, les dotations allouées peuvent l'être de trois manières :

- les localités rurales/urbaines, les districts urbains non subdivisés et les districts intra-urbains reçoivent des donations provenant du budget régional, en proportion de leur population ;
- les zones municipales et les districts urbains, les entités constitutives de la Fédération de Russie allouent des subventions, en tenant compte des recettes potentielles et du volume des dépenses nécessaires pour gérer les affaires locales ;

- les zones municipales allouent des donations aux localités rurales/urbaines de leur territoire, en tenant compte également des recettes potentielles et des dépenses budgétaires de ces localités.

175. Comme d'autres sujets, la République du Tatarstan possède sa propre méthode de calcul des transferts de péréquation. Les collectivités locales décident en toute indépendance de la manière dont les transferts seront utilisés. D'autres subventions sont allouées sur le budget de la République afin de cofinancer les dépenses découlant de tâches relatives aux affaires locales. Ces fonds sont alloués sur la base d'accords avec les collectivités locales.

176. Globalement, d'après les données fournies par le Conseil de la Fédération, sur les six dernières années (2012-2017) les recettes budgétaires des collectivités locales de la Fédération de Russie affiche un taux de croissance régulier : de 3 140 milliards de roubles en 2012 à 3 850 milliards en 2017, soit une hausse de 22 %. Par ailleurs, les deux tiers des recettes proviennent de sources de recettes propres des communes (fiscales et non fiscales).

177. Toujours d'après les données du Conseil de la Fédération, la situation en Fédération de Russie est conforme au paragraphe 3 (une partie des ressources provient de redevances et d'impôts locaux) et au paragraphe 4 (système financier de nature diversifiée et évolutive).

178. Cela étant dit, les personnes interrogées lors des visites ont souligné que la situation financière des collectivités locales s'était détériorée et que le nombre des collectivités locales subventionnées avait augmenté (de 96 à 98 % de l'ensemble des communes). Les localités, aujourd'hui comme par le passé, tirent des recettes budgétaires de deux taxes locales, une taxe sur la propriété et une taxe foncière. Celles-ci ne sont cependant pas devenues la source principale des recettes budgétaires locales. Ainsi, en 2017, d'après la mise en œuvre de l'ensemble des budgets locaux, la part de la taxe sur la propriété était de 3 % et celle de la taxe foncière, de 14,5 %. Globalement, les recettes budgétaires provenant des taxes (même en y incluant l'impôt sur le revenu, qui est transféré aux budgets locaux sur la base d'un taux spécifique) représentent moins de la moitié des recettes budgétaires locales. L'augmentation des taxes ne serait pas proportionnée aux compétences et responsabilités des collectivités locales.

179. La situation concernant les budgets locaux demeure donc très complexe. L'introduction d'une approche différenciée pour la détermination des sources de recettes des localités urbaines et rurales a été dictée par une modification de la législation sur l'administration locale. Elle a entraîné une forte réduction du volume des affaires publiques relevant de la responsabilité des collectivités locales. Aujourd'hui, une telle réduction des sources de recettes des collectivités locales rurales ne peut être jugée raisonnable. Ces collectivités ont en particulier souffert de la réduction de leurs recettes provenant de l'impôt sur le revenu (de 10 % à 2 %). En conséquence, la part des recettes fiscales au sein des budgets locaux a chuté, compromettant leur équilibre budgétaire, et ces collectivités dépendent désormais plus lourdement des transferts provenant des budgets des raïons et surtout des budgets régionaux.

180. En 2017, les budgets des collectivités locales rurales – qui représentent en Russie plus de 18 500 des 22 000 communes – n'ont reçu que 6,7 % du volume global des recettes fiscales (75,3 milliards de roubles). Les modifications de la législation relative à la répartition des recettes et des dépenses entre les différents niveaux d'autorité publique, introduites en 2014, sont venues s'ajouter aux graves difficultés liées à la démographie, au chômage et au niveau relativement faible des salaires dans le pays.

181. Concernant le principe de proportionnalité, l'article 83, paragraphe 1, du Code budgétaire de la Fédération de Russie dispose que chaque fois qu'une loi ou un autre acte réglementaire est adopté, et entraîne une augmentation des dépenses ou l'introduction de nouveaux types de dépenses qui, avant l'adoption du texte en question, n'étaient assumées par aucune entité de droit public, l'acte juridique en question doit contenir des dispositions précisant les sources des nouvelles dépenses et les procédures applicables à leur exécution, y compris le cas échéant la procédure applicable au transfert de ressources pour les nouveaux types de dépenses vers les budgets pertinents de la Fédération de Russie. Il n'est cependant pas possible de déterminer si les dispositions susmentionnées, qui respectent le principe de proportionnalité, sont effectivement appliquées dans les faits.

182. Les budgets fédéraux et régionaux soutiennent activement les collectivités locales pour la résolution de problèmes dans le cadre de projets nationaux. Par exemple, ces dernières années, des fonds importants ont été alloués pour la construction et la rénovation d'écoles, de crèches, d'installations sportives, ainsi que pour l'amélioration des parcs et espaces publics. Cependant, des experts locaux ont critiqué une modification apportée à la structure des transferts inter-budgétaires (la part des transferts « réservés » sous la forme de subventions a fortement augmenté, tandis que la part générale des dotations a chuté).

183. Plus précisément, la période 2010-2017 a vu une augmentation importante du volume des transferts réservés vers les budgets locaux. L'augmentation a été particulièrement nette dans le cas des subventions (elles ont plus que doublé), c'est-à-dire les ressources destinées à l'exercice de compétences transférées aux collectivités locales, ce qui ne peut pas être considéré comme une évolution positive. Le volume des dotations sur la même période n'a pas évolué, ce qui signifie que le volume réel des subventions a diminué, si l'on tient compte du taux d'inflation élevé. La part des subventions au sein du volume global des transferts aux collectivités locales a chuté en 2017 de 23 % à 15 %. Cette évolution ne peut être jugée positive du point de vue de la Charte, qui dispose (article 9, paragraphe 7), que « 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. »

184. Les emprunts municipaux sont considérés comme des prêts aux communes. Ces prêts prennent la forme de titres émis en leur nom et placés sur le marché intérieur dans la devise de la Fédération de Russie et de prêts contractés auprès d'autres budgets de la Fédération de Russie ou auprès d'organismes de crédit, donnant lieu à un service de la dette. Le Code budgétaire de la Fédération de Russie ne permet pas aux communes d'emprunter à l'étranger dans la devise de la Russie. L'assemblée de la commune est l'autorité compétence pour effectuer un emprunt au nom de la commune, conformément au Code budgétaire de la Fédération de Russie et aux statuts de l'entité municipale.

185. Afin d'éviter le surendettement des collectivités locales, les restrictions prévues par le Code budgétaire de la Fédération de Russie s'appliquent. Aux termes de l'article 921 du Code, le déficit budgétaire local ne peut pas dépasser 10 % des recettes annuelles totales effectives (hors recettes à titre gracieux). Le volume maximal de la dette municipale ne peut pas dépasser le volume total annuel approuvé des recettes budgétaires locales.

186. Aux termes de l'article 111 du Code budgétaire de la Fédération de Russie, le volume des dépenses affectées au service de la dette publique ne peut pas dépasser 15 % du volume total des dépenses. Si, lors de l'exécution du budget du sujet de la Fédération de Russie, le budget local dépasse les limites définies par le Code budgétaire, la collectivité locale n'a pas le droit de contracter de nouvelles dettes, sauf dans le cadre d'une restructuration de la dette municipale (article 111 du Code budgétaire de la Fédération de Russie).

187. Concernant le transfert de biens de l'État aux collectivités locales et régionales, la Chambre des comptes de la Fédération de Russie a indiqué à la délégation qu'au cours des trois premiers trimestres de 2017, comme le suggérait la Recommandation 297 (2010), les organes territoriaux de l'Organisme de gestion des biens fédéraux ont transféré 4 755 biens fédéraux à des entités fédérales et des communes, dans le cadre de la délimitation des pouvoirs entre les entités publiques. En 2017, l'Organisme de gestion des biens fédéraux a aussi transféré, dans le cadre de programmes spéciaux, 327 terrains d'une superficie totale de 1 271 hectares à des communes et 320 terrains d'une superficie totale de 2 751 hectares à des sujets fédéraux.

188. Bien que la situation financière des collectivités locales soit très variable selon les entités constitutives, l'impression générale des interlocuteurs est que l'article 9 de la Charte est en partie respecté en Fédération de Russie. La question du caractère suffisant des ressources suscite un certain scepticisme, en particulier pour ce qui concerne certains types de collectivités locales, comme les communes de la ville de Moscou, lesquelles ne disposent manifestement pas de ressources suffisantes.

189. Dans le cas de ces collectivités, l'article 9, paragraphe 1, n'est pas respecté.

190. Concernant le principe de proportionnalité, plusieurs dispositions et mécanismes semblent exister à ce sujet, mais leur fiabilité n'est pas certaine. Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont dénoncé les tendances consistant à centraliser des compétences pour les transférer ensuite à certaines collectivités locales en tant que compétences déléguées, sans les accompagner du financement correspondant. Par conséquent, les rapporteurs concluent au respect partiel de l'article 9, paragraphe 2.

191. La situation en Fédération de Russie est conforme à l'article 9, paragraphe 3, puisqu'une part considérable des recettes provient de redevances et d'impôts locaux dont les collectivités locales peuvent déterminer le taux.

192. Le système financier semble être suffisamment diversifié, comme le requiert le paragraphe 4.

193. Des procédures de péréquation existent en Fédération de Russie et dans ses entités constitutives. Le principe de l'article 9, paragraphe 5, est respecté en Fédération de Russie, bien qu'il ne soit pas certain que les différents mécanismes de péréquation des entités soient équitables et transparents.

194. Mises à part quelques dotations réservées, la majorité des fonds alloués semblent l'être sous la forme de dotations générales, bien qu'il ne soit pas certain que cela soit véritablement le cas dans les différentes entités constitutives. Le principe de l'article 9, paragraphe 7, paraît être respecté en Fédération de Russie.

195. Il en est de même de l'article 9, paragraphe 8 : d'après les informations fournies par les interlocuteurs locaux, il semble que les collectivités locales aient accès au marché national des capitaux dans les limites du cadre juridique.

196. Enfin, la question de la consultation appropriée des collectivités locales concernant l'attribution des ressources redistribuées, et par conséquent de la conformité de la Fédération de Russie avec l'article 9, paragraphe 6, suscite un certain scepticisme. D'après les informations fournies par les interlocuteurs lors des visites, une telle consultation semble ne pas exister dans plusieurs entités constitutives.

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.

197. La législation russe prévoit un droit à la coopération intercommunale, dont elle définit les formes. Conformément aux articles 8, 66 et 67 de la loi fédérale n° 131-FZ, des associations municipales ont été créées dans chaque sujet de la Fédération de Russie, ainsi qu'une association regroupant toutes les communes de Russie, appelée le Congrès. D'autres organisations de coopération intercommunale sont actives en Fédération de Russie, comme le Conseil panrusse des collectivités locales, l'Union des villes de Russie, l'Association des villes petites et moyennes de Russie, l'Association des villes sibériennes et extrême-orientales de Russie, etc.

198. Cependant, certains textes législatifs opposent des obstacles à la coopération intercommunale. C'est le cas en particulier de la législation budgétaire (problème du financement mutualisé des compétences et responsabilités locales par les communes concernées par la coopération) et de la

législation sur la privatisation et plusieurs autres domaines. Par exemple, la loi fédérale n° 44-FZ dispose que les biens municipaux ne peuvent pas être transférés à une autre entité autrement que par un appel d'offres public. Par conséquent, si des communes constituent un organe de gouvernance intercommunale, elles ne peuvent lui transmettre directement aucun bien ni aucune ressource. Pour la même raison, une commune ne peut pas acheter auprès d'une autre la prestation de certains services publics, bien que cette forme de coopération soit fréquente dans de nombreux pays.

199. Une autre raison fournie à la délégation est l'absence de motivation des communes elles-mêmes pour coopérer entre elles. Pour la plupart d'entre elles, il est plus sûr et plus pratique de résoudre leurs problèmes au niveau d'autorité supérieur, d'autant plus que les autorités publiques régionales témoignent souvent d'une réticence et d'une suspicion à l'égard de toute forme de coopération intercommunale mise en œuvre « derrière leur dos ». De surcroît, la confiance mutuelle entre les collectivités locales est extrêmement faible et le pays manque d'une tradition de coopération intercommunale, et plus encore d'expériences ou de pratiques positives en la matière.

200. Les formes de coopération intercommunale les plus fréquentes sont de nature « représentative », telles que les associations intercommunales : fédérales, interrégionales (Nord-ouest, Sibérie et Russie extrême-orientale, etc.), régionales ou sectorielles (petites villes, villes charbonnières, etc.). Ces associations sont largement répandues et actives en tant qu'outils pour l'échange d'expériences et la promotion des intérêts municipaux auprès de l'État, quoique certains aspects de leurs activités ne soient pas clairement précisés dans la législation pertinente.

201. Cependant, la coopération intercommunale économique à petite échelle est très peu développée. Il existe bien quelques accords intercommunaux signés par des communes de la même zone métropolitaine, mais ce ne sont le plus souvent que de simples déclarations d'intention, qui ne portent que rarement sur des questions d'activité économique ou sociale. Il existe quelques rares projets intercommunaux efficaces concernant la coordination des systèmes de transport, la gestion des cimetières, etc. La coordination dans le domaine de la planification stratégique est probablement le seul type de coopération intercommunale à petite échelle suscitant un certain intérêt, peut-être aussi parce qu'il n'implique aucune activité économique.

202. Les interlocuteurs de la Fédération de Russie ont mis l'accent sur leur coopération avec le « Conseil panrusse des collectivités locales » (VSMS). Cette association publique a pour activités principales l'identification des meilleures pratiques en matière de gestion municipale et l'organisation d'échanges d'expériences entre les représentants de communes diverses. Le VSMS accorde aussi une attention spécifique aux conseils aux communes sur l'amélioration des compétences de leur personnel et sur la constitution d'une réserve de main-d'œuvre pour les collectivités locales.

203. La commission du Conseil de la Fédération sur la structure fédérale, la politique régionale, l'administration locale et les affaires nordiques coopère étroitement avec le Congrès national russe des communes (OKMO), organisation à but non lucratif incluant des conseils (associations) de collectivités locales des entités constitutives de la Fédération de Russie. En vertu de l'article 67 of loi fédérale n° 131-FZ, il appartient à cette organisation de soumettre des propositions de candidats pour la composition de la Délégation nationale de la Fédération de Russie à la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

204. Il a été souligné que la plupart des associations de pouvoirs locaux des régions ne sont pas en mesure de défendre les intérêts des collectivités locales et limitent leurs actions à des fonctions de représentation. Le Congrès national russe des communes aurait encore moins la capacité de défendre les intérêts des collectivités locales en général et des communes en particulier.

205. Lors de la procédure de consultation sur le présent projet de rapport, le Congrès national russe des communes a souligné que cette association attire l'attention sur certaines difficultés des collectivités locales, telles que le manque de financement des budgets locaux, qu'elle tient des réunions et qu'une consultation a lieu avec l'Assemblée fédérale et les ministères fédéraux concernant la mise en œuvre de ses recommandations.

206. La délégation conclut que la Fédération de Russie semble respecter formellement l'article 10, bien qu'à l'évidence la législation pertinente doive être développée afin d'encourager la mise en œuvre effective d'initiatives indépendantes de coopération intercommunale.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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.

207. Aux termes de l'article 133 de la Constitution de la Fédération de Russie, les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel. Par ailleurs, d'après l'article 7, paragraphe 5, de la loi fédérale 131-FZ relative à l'autonomie locale, si un organe d'autonomie locale considère qu'une loi fédérale ou un autre acte réglementaire de la Fédération de Russie ou une loi ou tout autre acte réglementaire d'une entité constitutive, concernant l'organisation de l'autonomie locale et/ou l'établissement de droits, obligations et responsabilités des organes et des élus de collectivités locales, ne sont pas conformes à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois constitutionnelles fédérales, aux lois fédérales, aux accords sur la délimitation des compétences entre les organes d'autorité publique de la Fédération de Russie et les organes d'autorité publique d'une entité constitutive, la question est soumise à la juridiction compétente.

208. Dans la pratique, cependant, d'après les informations fournies lors des visites, les collectivités locales n'ont que peu recours à ce droit. Cela s'explique en partie par la dépendance croissante du système judiciaire et sa subordination aux organes exécutifs et au ministère public. Cette influence se ressent en particulier dans l'action et les décisions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Pendant longtemps, la Cour constitutionnelle a dans une certaine mesure protégé l'autonomie locale, mais d'après les critiques d'experts locaux, elle aurait depuis peu perdu cette fonction.

209. Le cadre juridique de la Fédération de Russie prévoit aussi l'existence de cours constitutionnelles régionales. Cependant, seulement 15 sujets fédéraux ont établi leur propre cour constitutionnelle, tandis que 70 autres ont décidé de ne pas le faire. En République du Tatarstan, une loi de 1992 a instauré une Cour constitutionnelle. D'après les informations fournies par celle-ci, sur les 60 décisions appliquant le droit international, huit portaient sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Lors de la procédure de consultation, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a déclaré que son arrêt n° 81-P du 5 mars 2019, mentionné dans le projet de rapport, porte sur le transfert de biens municipaux lors de la modification des limites territoriales de communes, plutôt que l'octroi de ressources pour l'exercice de compétences déléguées. La Cour constitutionnelle de la République du Tatarstan, dans son arrêt, a noté que le caractère constitutionnel du décret sur la modification des limites territoriales des communes repose sur la discrétion proactive et l'accord mutuel des communes pour la mise en œuvre d'une telle modification, qui en elle-même présuppose l'observation de conditions raisonnables lors du transfert (acceptation) de biens municipaux appartenant à une autre commune, en vue de distinguer les communes.

210. Les rapporteurs concluent que la situation en Fédération de Russie est conforme à l'article 11. Les critiques mettant en cause l'indépendance et l'impartialité de la justice n'ont pas pu faire l'objet d'un examen plus approfondi, qui ne relève pas de la compétence du Congrès.

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

4.1 Historique : principaux faits récents concernant la démocratie régionale

211. Il a été rappelé que certaines régions autonomes ont été supprimé, du fait de leur fusion avec les oblasts contigus (par exemple : la région autonome des Komis-Permiaks a été fusionné avec la région de Perm, le district de Koriakie avec l'oblast du Kamtchatka, etc.).

212. D'après certaines des personnes interrogées, les mécanismes de consultation des communes ont été supprimés dans de nombreuses régions, comme étant « non désirés ». Lorsqu'ils ont été maintenus, ils impliquent en règle générale les conseils consultatifs composés de chefs de communes, placés sous l'autorité des gouverneurs, ou de chefs de conseils élus relevant d'assemblées législatives régionales. Leur vocation principale (à en juger par leur action concrète) est d'approuver les initiatives régionales. En théorie, des compétences consultatives ont été données aux associations de pouvoir locaux, qui disposent aussi d'un pouvoir d'initiative législative au niveau régional. Toutefois, d'après les experts, on ne recense aucun cas où de telles compétences auraient été exercées.

4.2 Cadre constitutionnel de la démocratie régionale

213. Le statut juridique des autorités régionales de la Fédération de Russie, c'est-à-dire des autorités publiques des entités constitutives de la Fédération de Russie, est établi par la Constitution de la Fédération de Russie (articles 3, 5, 8, 10, 11, 65-68, 70-74, 76-78, etc.) et par la loi fédérale n° 184 du 6 octobre 1999 sur les principes généraux de l'organisation des autorités législatives (représentatives) et exécutives des entités constitutives de la Fédération de Russie (ci-après : la loi fédérale n° 184-FZ). Par ailleurs, comme l'ont souligné les représentants de la République du Tatarstan lors de la procédure de consultation, en vertu de la loi n° 92-ZRT du 15.11.2013 du Tatarstan « sur la communication entre les autorités gouvernementales de la République du Tatarstan et le Conseil des communes du Tatarstan », certains projets de loi de la Fédération et de la République, portant sur l'organisation et la mise en œuvre de l'autonomie locale, sont transmis au Conseil. Le service juridique du Conseil a examiné plus de 160 projets de loi de la Fédération et de la République en 2018.

214. Les principales dispositions constitutionnelles relatives aux régions figurent au Chapitre 3 (« Structure fédérale ») de la Constitution.

L'article 65, paragraphe 1, de la Constitution révisée de 2014 donne la liste des entités constitutives de la Fédération de Russie (listes des Républiques, kraï, oblasts, villes d'importance fédérale et des okrugs).

Article 66

1. Le statut d'une république est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et la constitution de la république.

2. Le statut d'un kraï (territoire), d'un oblast, d'une ville d'importance fédérale, d'un oblast autonome, d'un okrug (région) autonome est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et par le statut du kraï, de l'oblast, de la ville d'importance fédérale, de l'oblast autonome ou de l'okrug autonome adopté par l'organe législatif (représentatif) de l'entité constitutive concernée de la Fédération de Russie.

3. Sur proposition des organes législatifs et exécutifs d'un oblast autonome ou d'un okrug autonome, une loi fédérale concernant un oblast autonome ou un okrug autonome peut être adoptée.

4. Les relations entre les okrugs autonomes faisant partie d'un kraï ou d'un oblast peuvent être réglementées par la loi fédérale ou par un accord entre les organes d'autorité publique de l'okrug autonome et, respectivement, les organes de pouvoir d'autorité publique du kraï ou de l'oblast.

5. Le statut d'une entité constitutive de la Fédération de Russie peut être modifié par accord mutuel de la Fédération de Russie et de l'entité constitutive de la Fédération de Russie conformément au droit constitutionnel fédéral.

Article 72

1. Relèvent de la **compétence conjointe** de la Fédération de Russie et des entités constitutives de la Fédération de Russie :

a. Les mesures visant à garantir la conformité des constitutions et des lois des républiques, des statuts, des lois et autres actes juridiques normatifs des kraïï, des oblasts, des villes d'importance fédérale, de l'oblast autonome et des okrugs autonomes avec la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales ; (...)

m. l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes publics d'autonomie locale ;

2. Les dispositions du présent article s'appliquent dans une mesure égale aux républiques, aux kraïï, aux oblasts, aux villes d'importance fédérale, à l'oblast autonome et aux okrugs autonomes.

Article 73

En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives de la Fédération de Russie, les entités constitutives de la Fédération de Russie possèdent un autorité publique pleine et entière.

Article 76

1. Dans les domaines de compétence de la Fédération de Russie sont adoptées des lois constitutionnelles fédérales et des lois fédérales, ayant effet direct sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.

2. Dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives de la Fédération de Russie, en complément des lois fédérales, sont adoptés des lois et d'autres actes juridiques normatifs des entités constitutives de la Fédération de Russie, en conformité avec ces lois fédérales.

3. En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie, et de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives de la Fédération de Russie, les républiques, les kraïï, les oblasts, les villes d'importance fédérale, l'oblast autonome et les okrugs autonomes exercent leur propre réglementation juridique, y compris l'adoption de lois et d'autres actes juridiques normatifs.

4. Les lois et autres actes juridiques normatifs des entités constitutives de la Fédération de Russie ne peuvent être contraires aux lois fédérales adoptées en conformité avec les paragraphes un et deux du présent article. En cas de contradiction entre une loi fédérale et un autre acte adopté dans la Fédération de Russie, la loi fédérale prévaut.

5. En cas de contradiction entre une loi fédérale et un acte juridique normatif d'une entité constitutive de la Fédération de Russie adopté en conformité avec le paragraphe quatre du présent article, l'acte juridique normatif de l'entité constitutive de la Fédération de Russie prévaut.

Article 77

1. Le système des organes d'autorité publique des républiques, des kraïï, des oblasts, des villes d'importance fédérale, de l'oblast autonome et des okrugs autonomes sont établis par les entités

constitutives de la Fédération de Russie de manière indépendante conformément aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs d'autorité publique établis par la loi fédérale.

2. Dans les limites de la compétence et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives de la Fédération de Russie, les organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir exécutif des entités constitutives de la Fédération de Russie forment un système unifié du pouvoir exécutif dans la Fédération de Russie.

215. Au sein de l'ordre constitutionnel des pouvoirs, le Conseil de la Fédération (Совет Федерации, Soviet Federatsii, communément abrégé : SovFed) est l'organe le plus important pour les sujets fédéraux. Plus précisément, aux termes de l'article 95 de la Constitution, le Conseil de la Fédération est la chambre haute de l'Assemblée et il a pour vocation de représenter et de faire entendre la voix des sujets de la Fédération. Le Président du Conseil de la Fédération est le troisième personnage de l'État, après le Président et le Premier ministre : en cas d'incapacité du Président et du Premier ministre, le Président du Conseil de la Fédération devient Président par intérim de la Fédération de Russie.

216. Chacun des sujets de la Fédération de Russie y compte deux représentants : l'un est issu de l'organe législatif (représentatif), l'autre des autorités exécutives. Depuis 2013, il existe deux procédures électorales différentes pour chacun de ces deux membres, qui doivent avoir une « réputation irréprochable » :

- Un(e) délégué(e) de l'organe législatif d'un sujet doit être membre de l'assemblée législative de l'entité constitutive. Il ou elle est nommé(e) en tant que candidat(e) par le/la président(e) de l'assemblée régionale, par un groupe politique représenté à l'assemblée ou par au moins un cinquième des membres de l'assemblée. Ensuite, l'assemblée législative régionale vote pour l'un(e) des candidat(e)s nommé(e)s.
- Un(e) délégué(e) de l'autorité exécutive d'un sujet est nommé(e) par le Gouvernement d'un sujet. Le/la délégué(e) est sélectionné(e) parmi trois personnes nommé(e)s par les candidat(e)s à la fonction de Gouverneur, et le vainqueur de l'élection à cette fonction désigne l'une des trois personnes qu'il avait nommées précédemment pour siéger au Conseil de la Fédération. Depuis juillet 2014, le Président peut nommer des représentants de la Fédération de Russie, dont le nombre ne peut pas excéder 10 % du nombre de membres du Conseil de la Fédération (représentants des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des entités constitutives de la Fédération de Russie).

4.3 Organisation interne

217. La Recommandation 297 (2010) du Congrès suggérait d'introduire l'élection directe des gouverneurs. De fait, les autorités russes ont rétabli en 2012 l'élection directe du titulaire de la plus haute fonction des entités constitutives de la Fédération de Russie (loi fédérale n° 40-FZ du 2 mai 2012). Actuellement, la loi fédérale n° 184-FZ prévoit deux modes d'élection à la plus haute fonction (chef de l'organe exécutif suprême) de la Fédération de Russie :

- a. l'élection au suffrage universel, égalitaire et direct à bulletin secret (article 18, paragraphe 3, de la loi fédérale n° 184-FZ) ;
- b. l'élection par l'organe législatif (représentatif) de l'entité constitutive sur proposition du Président de la Fédération de Russie, si ce mode d'élection est inscrit dans la constitution (charte) de l'entité constitutive (article 18.32 of loi fédérale n° 184-FZ).

218. Les constitutions (chartes) de la plupart des entités constitutives de la Fédération de Russie prévoient l'élection des gouverneurs au suffrage direct, tandis que plusieurs entités constitutives ont opté

pour l'autre possibilité, comme la République d'Adyguée, la République du Daghestan, la République d'Ingouchie, la République de Kabardino-Balkarie, la République de Karatchaïévo-Tcherkessie, la République d'Ossétie du Nord-Alanie, l'okrug autonome de Nénétsie, l'okrug autonome des Khantys-Mansis — lougra et l'okrug autonome de lamalo-Nénétsie. Cette option, d'après les représentants du Conseil de la Fédération, est largement liée à leurs caractéristiques ethnoculturelles.

219. D'après les personnes rencontrées par les rapporteurs lors de leurs visites en Fédération de Russie, la plupart des sujets fédéraux ont effectivement introduit une élection directe des gouverneurs, comme le suggérait la Recommandation 297 (2010) du Congrès. Il existe cependant un grave problème, du fait de l'introduction du « filtre municipal » (approbation par les conseillers municipaux), qui rend pratiquement impossibles les inscriptions de candidats indépendants : les conseils locaux étant aujourd'hui dominés par des élus membres d'un parti au pouvoir, ils ne soutiennent que des membres choisis à cette fin.

220. Lors des deux parties de la visite de suivi, cependant, les représentants de la région de Leningrad, de la République de Tchouvachie et de la République du Tatarstan ont décrit une situation bien plus favorable de la démocratie régionale au niveau des entités constitutives de la Fédération de Russie. En République du Tatarstan, par exemple, le président est élu au suffrage direct et le parlement, lui aussi élu au suffrage direct, compte cent sièges. Les députés sont élus pour moitié au sein de circonscriptions uninominales et pour moitié selon un scrutin de listes. Il n'y a pas moins de 53 partis politiques au Tatarstan et le taux de participation électorale y est l'un des plus élevés de la Fédération de Russie. Lors de la procédure de consultation, les représentants de la République du Tatarstan ont informé la délégation qu'au cours des dernières années, à l'initiative du Parlement du Tatarstan, le seuil électoral applicable aux partis politiques avait été abaissé de 7 à 5 %. À l'échelle des communes, quelque 7 000 conseillers municipaux sont élus au suffrage direct. La République a perdu son statut spécial après l'expiration du traité de 1994 entre la Fédération de Russie et la République du Tatarstan, mais d'après les interlocuteurs locaux cela n'a pas affecté négativement les droits éducatifs ou culturels des différents groupes ethniques ni les traditions locales de tolérance.

4.4 Analyse (article par article) de la situation de la démocratie régionale, sous l'angle du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale

Compétence régionale

221. Actuellement, l'article 26.3 de la loi fédérale n° 184-FZ du 6 octobre 1999 (telle qu'amendée le 3 août 2018) « sur les principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie » définit 81 compétences dans les domaines de responsabilité conjointe, qui couvrent un très large éventail de questions. Ces compétences sont également réglementées dans les lois fédérales sectorielles.

222. Parmi ces compétences, certaines des plus importantes pour les citoyens sont (telles qu'énumérées dans la loi) :

7) l'organisation et la mise en œuvre de programmes et projets régionaux et intercommunaux dans le domaine de la protection de l'environnement, de la sécurité environnementale et du traitement municipal des déchets solides ;

7.1) l'établissement de normes sur la génération de déchets et de restrictions pour leur élimination, la procédure d'élaboration et d'approbation de ces normes et restrictions en lien avec les activités économiques et/ou autres d'entreprises individuelles et d'entreprises (sauf les petites et moyennes entreprises) générant des déchets dans des établissements soumis au contrôle public régional, l'approbation de l'ordre d'accumulation (y compris sélective) de déchets municipaux solides, des normes pour l'accumulation de déchets municipaux solides, des redevances maximales dans le

domaine du traitement des déchets municipaux solides, l'approbation du programme territorial dans le domaine du traitement des déchets, y compris les déchets municipaux solides ;

7.2) l'organisation des activités relatives à l'accumulation (y compris sélective), la collecte, le transport, le traitement, l'utilisation, la neutralisation et l'élimination des déchets municipaux solides ;

11) la mise en œuvre des travaux routiers concernant les routes d'importance régionale ou intercommunale et la garantie de leur sécurité, y compris la création et l'entretien de zones de stationnement gratuit ;

13) la mise en œuvre des garanties publiques du droit à un enseignement préscolaire gratuit dans les établissements d'enseignement préscolaire municipaux, à un enseignement primaire, élémentaire et secondaire général dans les établissements d'enseignement municipaux, à un enseignement complémentaire dans les établissements d'enseignement municipaux, par l'octroi de subventions aux budgets locaux, incluant les salaires, l'acquisition de manuels scolaires et de supports pédagogiques, de jeux et de jouets (à l'exception des dépenses liées à l'entretien des bâtiments et aux services collectifs), selon les normes définies par les autorités publiques des sujets de la Fédération de Russie ;

13.1) l'organisation de l'offre d'enseignement général dans les établissements d'enseignement public des sujets de la Fédération de Russie, la création des conditions pour la mise en œuvre d'une surveillance et d'une prise en charge des enfants au sein des organisations d'enseignement public des sujets de la Fédération de Russie ;

13.2) le soutien financier pour l'enseignement préscolaire dans les établissements d'enseignement préscolaire privés, les écoles maternelles, les établissements d'enseignement primaire, élémentaire et secondaire général d'organisations privées assurant des activités éducatives sous-contrat avec l'État, au moyen de subventions à ces organisations éducatives pour le remboursement des coûts, l'acquisition de manuels scolaires et de supports pédagogiques, de jeux et de jouets (à l'exception des dépenses liées à l'entretien des bâtiments et aux services collectifs), selon les normes définies au paragraphe 13 du présent article.

14) l'offre d'un enseignement professionnel secondaire, comprenant les garanties publiques du droit à un enseignement professionnel secondaire gratuit et accessible ;

14.1) l'organisation de l'offre d'un enseignement additionnel au sein des organisations éducatives publiques de la Fédération de Russie ;

14.1-1) l'organisation de l'offre d'un enseignement professionnel additionnel au sein des organisations éducatives publiques des sujets de la Fédération de Russie ;

14.2) la prise en charge et la tutelle des enfants orphelins ou séparés de leurs parents ;

21) l'organisation de l'offre de soins de santé primaire, spécialisés (y compris au moyen de hautes technologies), de soins médicaux, de soins d'urgence (y compris spécialisés), de soins médicaux palliatifs et d'examen médicaux au sein d'établissements placés sous l'autorité des organes exécutifs publics des sujets de la Fédération de Russie ;

24) la protection sociale et les services sociaux pour les personnes âgées et les personnes handicapées, les personnes en situation de précarité, ainsi que les orphelins, les enfants des rues, les enfants séparés de leurs parents (sauf les enfants inscrits dans des établissements d'enseignement fédéraux) ; l'aide sociale pour les héros du travail²⁴, les familles avec enfants (y compris les familles

²⁴ La médaille des « Héros du travail » était une récompense civile de l'Union soviétique créée le 18 janvier 1974 par décret du Présidium du Soviet suprême de l'URSS afin d'honorer les personnes ayant exercé pendant de nombreuses années un travail pénible dans l'économie, les sciences, la culture, l'éducation, la santé, l'administration et les organisations publiques.

nombreuses et les familles monoparentales), les victimes de répressions politiques et les indigents ; les subventions aux budgets locaux pour l'octroi de réductions sur les transports publics et d'autres avantages sociaux ; la compensation des dépenses des communes pour l'octroi de privilèges à certaines catégories de citoyens en vertu de lois des sujets de la Fédération de Russie, comprenant des réductions sur le coût des services de communication, les allocations pour le logement et les charges ;

24.2) l'organisation et la mise en œuvre de la tutelle et de l'accueil des mineurs, des personnes âgées et des personnes handicapées ;

24.3) l'organisation et l'offre d'activités de loisirs pour les enfants (hors périodes de vacances) ; la mise en œuvre de mesures de protection de la vie et de la santé des enfants lors de leur participation aux activités de loisirs ; la mise en œuvre de contrôles régionaux sur le respect des normes prévues par la législation de la Fédération de Russie dans le domaine de l'organisation d'activités de loisirs pour les enfants ; l'exercice d'autres compétences prévues par la loi fédérale n° 124-FZ du 24 juillet 1998 « sur les garanties fondamentales des droits des enfants en Fédération de Russie » ;

42) l'approbation de programmes d'aménagement du territoire du sujet de la Fédération de Russie ; l'approbation de documents sur l'aménagement du territoire concernant la localisation de projets de construction majeurs de portée régionale ; l'approbation des normes régionales d'urbanisme ; la délivrance des permis de construire ;

42.1) la mise en œuvre du contrôle et de la surveillance publics dans le domaine de la construction commune d'immeubles d'habitation et/ou d'autres projets immobiliers conformément à la législation de la Fédération de Russie relative à la construction commune d'immeubles d'habitation et/ou d'autres projets immobiliers ;

56) la mise en œuvre de la surveillance publique régionale de l'environnement (études géologiques ; utilisation rationnelle et protection du sous-sol concernant les parcelles d'utilité locale ; surveillance publique régionale concernant la protection de l'air atmosphérique ; surveillance publique régionale concernant l'utilisation et la protection des pièces d'eau ; surveillance publique régionale concernant le traitement des déchets) sur les activités économiques ou autres, qu'elles soient publiques ou privées ;

61) la mise en œuvre de la surveillance publique régionale du logement ; la réglementation sur les relations dans le domaine des réparations majeures des parties communes d'immeubles d'habitation ; les autorisations d'activités commerciales de gestion d'immeubles d'habitation ;

77) l'organisation de l'activité des centres polyvalents d'offres des services de l'État et des communes conformément à la loi fédérale n° 210-FZ du 27 juillet 2010 « sur l'organisation de l'offre des services de l'État et des communes » ;

81) l'organisation et la mise en œuvre de la planification stratégique du sujet de la Fédération de Russie conformément à la loi fédérale n° 172-FZ du 28 juin 2014 « sur la planification stratégique de la Fédération de Russie ».

223. Les compétences des entités constitutives sont régies par la loi n° 131-FZ. Elles ont été étendues ces dernières années. En particulier, les entités de la Fédération peuvent maintenant définir les compétences et responsabilités des communes de leur territoire (elles peuvent librement leur retirer des compétences ou leur en redistribuer) ; elles peuvent aussi définir la structure et l'organisation des collectivités locales. D'après les experts indépendants locaux, la plupart des sujets fédéraux appliquent une politique restrictive vis-à-vis des collectivités locales. Ainsi, près de la moitié d'entre eux ont retiré des compétences aux collectivités locales, pour se les attribuer. Il s'agissait en premier lieu de compétences liées aux ressources économiques (aménagement du territoire et développement, occupation des sols, services collectifs et publicité). De plus, cette politique restrictive s'est étendue à la structure et

l'organisation des organes des collectivités locales : plus de 80 % des sujets fédéraux ont défini la structure et l'organisation de toutes les communes de leur territoire.

224. D'après certains interlocuteurs de la délégation, les autorités régionales se sont fortement opposées à l'autonomie locale dès le début des réformes démocratiques et économiques. Cette attitude se fondait sur une volonté de posséder toutes les ressources et d'en disposer, tandis que l'accession des collectivités locales à l'autonomie les éloignerait des autorités de l'État et, en conséquence, priverait les autorités régionales de la libre disposition de certaines ressources. De plus, les dirigeants régionaux ont compris que la concurrence politique au sein d'un système d'autonomie locale, qui représente la démocratie dans sa forme originelle, compromettrait fortement leur capacité à se maintenir au pouvoir. En conséquence, dès 1996 l'autonomie locale avait quasiment disparu dans de nombreuses régions de la Fédération, non seulement au niveau des localités et petites villes, mais aussi à celui des grandes villes.

225. D'après ces interlocuteurs, lors du processus d'élaboration et d'adoption de la loi fédérale n°131, le pouvoir fédéral a accepté les exigences des partis démocratiques visant à limiter la capacité des autorités régionales à définir librement l'organisation des collectivités locales, notamment parce que ces exigences coïncidaient avec la volonté du pouvoir central de limiter l'indépendance des régions et de les intégrer dans une « verticale du pouvoir ». Les compétences des autorités régionales vis-à-vis des collectivités locales ont été limitées. Toutefois, le conflit systémique entre le niveau local et les autorités régionales perdure, principalement dans deux domaines :

- Le premier concerne le soutien financier de l'autonomie locale, dont une grande part provient généralement des budgets régionaux (en règle générale, les divers transferts provenant des budgets régionaux représentent plus de 50 % des recettes budgétaires locales) ;
- Le second concerne la sphère politique et s'exprime dans les processus de formation des autorités locales et dans la nomination de fait des chefs de commune.

Relations avec les autres autorités infranationales

226. Comme on l'a vu, aux termes de l'article 72, paragraphe 1, de la Constitution de la Fédération de Russie, « l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'État et des collectivités locales » relève de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et de ses entités constitutives.

227. Dans la région de Léningrad, par exemple, la loi régionale n° 32-oz du 15 juin 2010 (ci-après : la loi régionale n° 32-oz) définit « la structure administrative-territoriale de la région de Léningrad et les modalités de sa modification ». Actuellement, l'oblast de Léningrad inclut 217 entités municipales : un district urbain ; 17 districts municipaux comprenant 65 localités urbaines et 134 localités rurales.

228. Les communes ne sont pas considérées comme faisant partie de l'administration de l'État/régionale et ne font pas l'objet d'un contrôle de l'État. Cependant, des contrôles sont effectués par des autorités de niveau supérieur lorsque des compétences déléguées sont exercées et en particulier si des fonds régionaux sont dépensés à l'échelle locale. En République du Tatarstan, par exemple, la Chambre des comptes de la République réalise des audits des budgets locaux. Les organes municipaux de contrôle des comptes participent aux mesures et procédures de contrôle menées par la Chambre des comptes sur les différents territoires de la République²⁵. La Chambre des comptes est habilitée à effectuer des audits des budgets locaux dans les cas prévus par le Code budgétaire de la Fédération de Russie, incluant un contrôle de la performance (efficacité et rentabilité) de l'utilisation des transferts interbudgétaires alloués aux budgets des communes sur le budget de la République, ainsi qu'une évaluation du respect de la législation de la part des collectivités locales qui bénéficient de tels transferts.

²⁵ Loi n° 21-3OPT du 17 mai 2012 de la République du Tatarstan « relative à certaines questions d'organisation et d'activité des organes de contrôle des comptes des structures municipales de la République du Tatarstan ». Le président de l'organe municipal de contrôle des comptes agit en tant qu'interlocuteur municipal.

229. Différents sujets de la Fédération ont adopté des dispositions sur la consultation des collectivités locales et même sur les possibilités d'initiative législative. Le Conseil des organes représentatifs municipaux de la région de Leningrad, organe de l'Assemblée législative de la région de Leningrad (ci-après : « le Conseil »), a été établi en vertu de la Résolution n° 110 du 26 mai 1998 de l'Assemblée législative de la région de Leningrad. La Résolution n° 742 du 17 octobre 2007 de l'Assemblée législative de la région de Leningrad a approuvé les nouvelles Réglementations du Conseil. Celui-ci est un organe permanent de consultation et de conseil établi afin de permettre l'interaction entre l'Assemblée législative de la région de Leningrad et les organes représentatifs des communes de cette région, ainsi que la promotion de l'autonomie locale dans la région. Les organes représentatifs des communes de la région de Leningrad disposent d'un droit d'initiative législative auprès de l'Assemblée législative, qui leur permet de proposer des projets de lois régionales, de lois fédérales et d'amendements aux projets de lois fédérales. En 2017 et 2018, trois lois régionales ont été adoptées à l'initiative de conseils municipaux. De plus, les entités municipales ont soumis des propositions d'amendements concernant plus de vingt projets de lois régionales. Une autre forme d'interaction est la tenue des « universités municipales », destinées à familiariser les participants avec le cadre juridique de l'organisation de l'autonomie locale.

230. En République de Tchouvachie, aux termes de l'article 85 de la Constitution de cette République, tous les projets de lois doivent être adressés aux organes représentatifs des communes, qui exercent leur droit d'initiative législative sous la forme de propositions d'amendements des projets de loi en cours d'examen par le Conseil d'État (parlement) de la République de Tchouvachie. De plus, ces organes représentatifs exercent leur droit d'initiative législative en soumettant des projets de loi au Conseil d'État. Tous les projets de lois sont examinés préalablement, c'est-à-dire avant leur examen en commission et en session plénière, au sein de groupes de travail auxquels des représentants des collectivités locales sont invités à participer.

Participation aux processus décisionnels de l'État

231. Le Conseil des législateurs de la Fédération de Russie, organe rattaché à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, a été créé en 2012 afin d'organiser la coopération au processus législatif entre les chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et les autorités publiques législatives/représentatives des entités constitutives de la Fédération de Russie. De plus, des représentants des parlements régionaux sont membres de divers groupes de travail thématiques établis au sein de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie. Plusieurs parlements régionaux coopèrent aussi de manière régulière avec les autorités fédérales et soumettent à la Douma d'État des projets de lois fédérales élaborés à l'initiative et avec la participation des autorités régionales.

232. Il est à noter également que les commissions du Conseil de la Fédération disposent d'un droit d'examen préliminaire, en coordination avec les entités constitutives de la Fédération de Russie, des projets de loi des entités constitutives portant sur les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives. Cette activité est menée de manière régulière ; des commentaires sur les projets de lois soumis par les régions sont élaborés et une assistance juridique est proposée, si nécessaire, afin de permettre aux représentants des régions de porter leurs idées à l'attention des autorités législatives et exécutives fédérales. Ces mécanismes sont inscrits dans la législation et ils sont contraignants à la fois pour les chambres du parlement fédéral et pour les entités constitutives de la Fédération de Russie.

233. La participation à l'amélioration de la législation fédérale est une activité importante pour la plupart des assemblées régionales. Les représentants de la République du Tatarstan ont indiqué dans le cadre de la procédure de consultation que toutes les initiatives visant à soumettre à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie des projets de lois fédérales et d'amendements aux projets de lois fédérales, ainsi que des demandes à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et aux autorités exécutives fédérales, doivent être examinées lors de réunions des parlements régionaux. De plus, tous les parlements régionaux de la Fédération de Russie disposent d'un droit d'initiative législative auprès de la Douma d'État. L'Assemblée législative de l'oblast de Leningrad, par exemple, adopte des initiatives législatives en vue de soumettre à la Douma d'État de l'Assemblée

fédérale de la Fédération de Russie des projets de lois fédérales et d'amendements aux projets de lois fédérales, ainsi que des demandes à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et aux autorités exécutives fédérales.

234. Le droit d'initiative législative de l'Assemblée législative de l'oblast de Léningrad, qui lui permet de soumettre des projets de lois fédérales et d'amendements aux projets de lois fédérales, appartient aux membres de l'Assemblée législative, au Gouverneur de l'oblast de Léningrad, à la commission électorale de l'oblast de Léningrad, aux organes représentatifs des collectivités locales, au procureur général de l'oblast de Léningrad et, sur les questions liées au fonctionnement de leurs institutions respectives, aux présidents du Tribunal régional de Léningrad et de la Chambre des comptes de l'oblast de Léningrad.

Contrôle des autorités régionales par celles de l'État

235. En vertu de l'article 85, paragraphe 2, de la Constitution de la Fédération de Russie et de l'article 29, paragraphe 1, de la loi fédérale n° 184-FZ, le Président de la Fédération de Russie a le droit de suspendre, jusqu'à la décision du tribunal compétent, l'effet des actes adoptés par les autorités exécutives des sujets de la Fédération de Russie, si ces actes sont contraires à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales ou aux obligations internationales de la Fédération de Russie, ou s'ils constituent une violation des droits et libertés de l'homme et du citoyen. D'après les informations accessibles publiquement, ce droit n'a jamais été exercé depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de la Fédération de Russie.

236. La législation fédérale ne permet pas l'annulation ou la suspension, par les autorités exécutives fédérales, d'actes adoptés par les autorités exécutives des sujets de la Fédération de Russie dans les domaines liés à l'exercice de leurs compétences « propres ». Pour ce qui concerne les domaines liés à l'exercice de compétences fédérales assignées/déléguées aux autorités publiques des sujets de la Fédération de Russie en vertu de lois fédérales ou d'actes du Président ou du Gouvernement de la Fédération de Russie (article 26.3, paragraphes 7 et 7.1, de la loi fédérale n° 184-FZ), les motifs et la procédure relatifs à l'annulation des actes adoptés par les autorités exécutives des sujets de la Fédération de Russie dans ces domaines sont établis par le Gouvernement de la Fédération de Russie.

237. Concernant les aspects financiers, la législation budgétaire de la Fédération de Russie vise à accroître la transparence à tous les niveaux du processus budgétaire : planification, examen, approbation et exécution des budgets. Une méthode de financement planifié et ciblé est appliquée à l'élaboration des budgets. De plus, la législation a étendu les compétences de la Cour des comptes de la Fédération de Russie et des chambres des comptes des entités constitutives de la Fédération de Russie en matière de contrôle de faisabilité et de performance portant sur la réalisation des objectifs stratégiques de développement socio-économique, l'évaluation de l'efficacité des dégrèvements et avantages fiscaux et autres accordés, l'examen de la légalité des garanties publiques, l'introduction d'un système de traçabilité financière, le suivi budgétaire, etc.

238. Le Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie effectue un contrôle du respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen, de l'exécution des lois par les autorités représentatives/législatives et exécutives des entités constitutives de la Fédération de Russie et par les autorités locales, ainsi que de la conformité avec la loi des instruments juridiques adoptés par ces autorités. Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le ministère public effectue, aux fins de la lutte contre la corruption, des contrôles des instruments juridiques des autorités publiques des entités constitutives de la Fédération de Russie, des collectivités locales et de leurs agents²⁶.

239. Le ministère de la Justice de la Fédération de Russie et ses subdivisions régionales²⁷ veillent à l'uniformité du système juridique de la Fédération de Russie sur le territoire d'une ou plusieurs entités

26 Loi fédérale n° 2202-1 du 17.01.1992 « sur le Bureau du Procureur général de la Fédération de Russie ».

27 Décret n° 26 of 03.03.2014 du ministère de la Justice de Russie « portant approbation des réglementations relatives à l'administration du ministère de la Justice de la Fédération de Russie dans une ou plusieurs entités constitutives de la Fédération de Russie et de la Liste des services du ministère de la Justice de la Fédération de Russie dans les différentes entités constitutives de la Fédération de Russie »

constitutives de la Fédération de Russie et, dans les limites de leurs compétences, protègent les droits et libertés de l'homme et du citoyen. À cette fin, une subdivision régionale :

- participe, dans les limites de ses compétences, à l'activité réglementaire des autorités publiques d'une ou plusieurs entités constitutives : de plus, le ministère effectue des évaluations juridiques des instruments législatifs d'une ou plusieurs entités constitutives du point de vue de leur conformité avec la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales ; s'il est constaté qu'un instrument législatif n'est pas conforme à la Constitution de la Fédération de Russie et/ou à des lois fédérales, le ministère de la Justice de la Fédération de Russie adresse à l'autorité publique de l'entité constitutive concernée un rapport d'expert motivé incluant une proposition pour le retrait de l'instrument en question ou sa mise en conformité avec la Constitution de la Fédération de Russie et/ou les lois fédérales ;
- effectue des évaluations périodiques des instruments législatifs d'une ou plusieurs entités constitutives sur instruction du ministère de la Justice de Russie ou de la Direction générale, ou à la demande des services du représentant du Président de la Fédération de Russie au sein d'un district fédéral, ou des autorités publiques d'une ou plusieurs entités constitutives, ou encore de sa propre initiative ;
- effectue, conformément à la procédure établie et aux fins de la lutte contre la corruption, des contrôles des instruments législatifs des entités constitutives lors du suivi de leur application et lors de l'inscription d'informations dans le registre fédéral des instruments législatifs des entités constitutives de la Fédération de Russie.

Protection de l'autonomie régionale

240. En 2005, la Douma de la ville de Moscou a déposé devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie un recours concernant la constitutionnalité de l'article 3, paragraphe 3, du Code d'urbanisme de la Fédération de Russie (n° 190, 29 décembre 2004) et de l'article 26.3, alinéa 2, de la loi fédérale n° 184 du 6 octobre 1999 « sur les principes généraux de l'organisation des autorités législatives (représentatives) et exécutives des entités constitutives de la Fédération de Russie ». Ce recours avait pour motif l'incertitude quant à la conformité avec la Constitution de la Fédération de Russie de l'article 3, paragraphe 3, du Code d'urbanisme de la Fédération de Russie (n° 190, 29 décembre 2004) et de l'article 26.3, alinéa 2, de la loi fédérale n° 184 du 6 octobre 1999 « sur les principes généraux de l'organisation des autorités législatives (représentatives) et exécutives des entités constitutives de la Fédération de Russie ».

241. L'architecture et l'urbanisme ne figurent pas sur la liste des domaines cités aux articles 71 et 72 de la Constitution de la Fédération de Russie comme relevant, respectivement, de la compétence de la Fédération de Russie et de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et d'une entité constitutive de la Fédération de Russie. En vertu de l'article 73 de la Constitution de la Fédération de Russie, la législation relative à l'architecture et à l'urbanisme est de la responsabilité des entités constitutives de la Fédération de Russie, qui disposent d'une compétence pleine et entière en la matière. Les entités constitutives de la Fédération de Russie peuvent légiférer sur ces questions de manière indépendante, comme le prévoit l'article 76, paragraphe 4, de la Constitution de la Fédération de Russie ; en cas de contradiction entre la législation fédérale et une réglementation d'une entité constitutive de la Fédération de Russie dans le domaine de l'architecture ou de l'urbanisme, aux termes de l'article 76, paragraphe 6, de la Constitution de la Fédération de Russie, la réglementation de l'entité constitutive de la Fédération de Russie prévaut.

Droit d'association

242. L'article 8 de la loi fédérale FZ 131 permet la coopération intercommunale. Ses articles 66 et 67 prévoient la création d'associations représentatives des communes, y compris au niveau des régions (ou des entités constitutives de la Fédération de Russie). Dans la région de Léninegrad, par exemple, le Congrès constitutif des entités municipales de la région de Léninegrad s'est tenu en mars 2006. Ses participants ont décidé de la création d'une organisation publique sans but lucratif, le « Conseil des entités municipales de la région de Léninegrad ». Lors de ce congrès, les chefs d'entités municipales ont signé l'Accord fondateur, en vertu duquel 219 entités municipales sont devenues membres du Conseil des entités municipales de la région de Léninegrad (ci-après : le « Conseil »). En 2006, le Conseil incluait 17 districts municipaux, un district urbain, 62 localités urbaines et 139 localités rurales. Trois communes ont rejoint le Conseil ultérieurement. Le Conseil a pour vocation principale l'organisation de la coopération intercommunale et la coordination des activités de ses membres pour la résolution des problèmes de portée locale, ainsi que la représentation et la protection des intérêts économiques et autres communs à ses membres.

243. D'après les informations fournies par les représentants de la République du Tatarstan lors de la procédure de consultation, le Conseil des communes de la République du Tatarstan a été établi en 2006 en vertu de la loi fédérale n° 131 du 6 octobre 2003 « sur les principes généraux de l'organisation de l'administration locale en Fédération de Russie ». Conformément aux objectifs et domaines d'action principaux définis par la résolution du 12^e Congrès du Conseil des communes de la République du Tatarstan, celui-ci vise à coordonner les activités des autorités autonomes des communes de la République, à organiser les relations entre les collectivités locales et les organes publics, les entreprises et les organisations sans but lucratifs, ainsi que la coopération avec les communes et associations de communes d'autres entités constitutives de la Fédération de Russie, et à fournir aux collectivités locales une assistance organisationnelle, méthodologique et juridique.

Finances régionales

244. Aux termes de l'article 6 du Code budgétaire de la Fédération de Russie, le système budgétaire de la Fédération plusieurs budgets au sein d'un système unique. En 2018, le budget au niveau fédéral s'élevait au total à 16 000 milliards de roubles (environ 220 milliards d'euros) ; au niveau des sujets fédéraux, il était de 9 400 milliards de roubles, et au niveau municipal, de 3 900 milliards de roubles. Les communes ne reçoivent pas de fonds directement du budget fédéral. Des lois fédérales définissent 25 domaines de dépenses des communes, mais ils sont financés sur le budget des régions. Des mécanismes visant à remplacer l'assistance financière par des transferts additionnels de recettes fiscales sont utilisés dans les régions. Par exemple, la République de Tchouvachie a inscrit dans sa législation le transfert, du budget régional consolidé vers les budgets locaux, fonds additionnels provenant des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers (15 %). En conséquence, les transferts ordinaires vers les budgets locaux sont d'environ 30 %.

245. Aux termes de l'article 103 du Code budgétaire de la Fédération de Russie, les emprunts publics des entités constitutives de la Fédération de Russie sont considérés comme des prêts publics. Ces prêts prennent la forme de titres émis au nom d'une entité constitutive de la Fédération de Russie et de prêts contractés auprès d'autres budgets du système budgétaire de la Fédération de Russie, d'organismes de crédit, de banques étrangères et d'organisations financières internationales, donnant lieu à un service de la dette pour l'entité constitutive concernée.

246. Conformément aux Règles applicables à la restructuration des engagements (dettes) des entités constitutives, 73 entités fédérales ayant conclu des accords de restructuration avec le ministère des Finances ont accepté un certain nombre d'obligations, dont celle de maintenir leur déficit budgétaire à un niveau inférieur à 10 % du montant de leurs recettes budgétaires. Par ailleurs, les entités constitutives qui bénéficient d'un soutien financier sur le système budgétaire de l'État s'engagent à respecter des obligations supplémentaires concernant le volume de leur déficit budgétaire, le montant et la structure de leur endettement, notamment la part du marché des capitaux dans leur endettement total.

5. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

247. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont constaté plusieurs autres problèmes qui ont trait à l'autonomie régions et des collectivités locales mais ne se rapportent pas directement à des articles de la Charte ou du Cadre de référence. De l'avis des rapporteurs, ces problèmes doivent cependant être portés à l'attention du Congrès.

248. La Russie est le pays le plus étendu de la planète, se caractérisant par une densité de population à la fois très faible et très inégale. Ces caractéristiques exceptionnelles ne sont pas sans effets sur l'organisation et la dynamique de l'administration territoriale et en particulier de l'autonomie locale et régionale.

249. Par ailleurs, la Russie est un État multiculturel où il existe une grande diversité culturelle, héritée de plusieurs siècles d'histoire du pays. Les Russes de souche représentent 81 % de la population du pays, qui ne compte pas moins de 180 groupes ethnolinguistiques (dont 3,8 % de Tatars, 2,9 % d'Ukrainiens, 1,1 % de Bachkirs et 1,1 % de Tchouvaches). Lors d'une enquête de 2012, 41 % des citoyens russes ont déclaré être des chrétiens orthodoxes orientaux, 6,9 % musulmans et 4,1 % d'autres confessions chrétiennes, tandis que les juifs, les bouddhistes et les hindouistes atteignent des pourcentages inférieurs (moins de 1 % pour chacun de ces groupes). Il existe de longue date dans le pays une tradition de protection des minorités ethnolinguistiques et de la coexistence pacifique des différents groupes, bien que l'histoire du pays compte aussi de nombreux cas de persécutions. La liberté de religion a été rétablie après la chute du communisme et un retour des religions est visible.

250. Le pouvoir fédéral a été confronté à des mouvements séparatistes ayant conduit à des carnages en Tchétchénie et à plusieurs attentats terroristes, qui ont engendré un sentiment général d'insécurité. La corruption est devenue l'un des principaux problèmes de société. Au début de ce siècle, le pouvoir fédéral a mis l'accent sur le rétablissement de l'autorité centrale sur les régions, et même le titre de « Président » a été réservé au seul chef de l'État, tandis que les régions sont dotées de « gouverneurs ». Le gouvernement fédéral n'a pas dévié de cette politique depuis lors. En 2017, par exemple, l'accord signé par Boris Eltsine sur le statut spécial d'autonomie de la République du Tatarstan n'a pas été renouvelé. Néanmoins, aux niveaux régional et local, les droits culturels et éducatifs des différents groupes ethnolinguistiques sont dans de nombreux cas mis en œuvre et respectés, comme les rapporteurs ont pu le constater, surtout lors de la deuxième visite de suivi. Les rapporteurs considèrent par conséquent qu'il y a de bonnes raisons de soutenir toutes les mesures destinées à accepter la diversité et que la manière dont ces mesures sont mises en œuvre, en particulier aux niveaux local et régional, peut dans de nombreux cas constituer pour d'autres pays européens un modèle de bonnes pratiques en matière de préservation et de protection de la diversité culturelle.

251. Depuis le début des années 2000, la scène politique russe est dominée par Vladimir Poutine et le parti « Russie unie ». D'après ses opposants, Vladimir Poutine a eu pour objectif de créer une stricte « verticale du pouvoir », ce qui implique inévitablement une volonté de centralisation, qui affecte la répartition du pouvoir entre et au sein des multiples niveaux de gouvernance du système fédéral russe, ainsi que la situation de l'autonomie locale. Le contrôle des médias et la dynamique de compétition politique à tous les niveaux d'autorité territoriale contribuent aussi, naturellement, à la création de cette « verticale du pouvoir ». De fait, la recentralisation a été visible au début des années 2000, mais aussi par la suite, avec l'abolition en 2004 de l'élection des gouverneurs au suffrage direct (rétablie en 2012) et l'instauration d'une procédure rigoureuse pour l'inscription officielle des candidatures des partis nouveaux et indépendants (le nombre des signatures de soutien nécessaire a ensuite été considérablement réduit).

252. L'ordre politique interne de la Russie repose sur un système complexe qu'il est possible de diviser en trois forces politiques : le pouvoir actuel, l'opposition intra-système et l'opposition extra-système. L'opposition représentée à la Douma d'État, composée du Parti communiste, du parti nationaliste PLDR et du parti social-démocrate « Une Russie juste », peut être qualifiée d'opposition intra-système, dans la mesure où elle réunit des forces politiques qui sont traditionnellement tolérées dans le paysage national et ne remettent pas fondamentalement en cause la ligne politique du gouvernement. L'opposition extra-

système, composée de forces agissant hors du cadre politique officiel, bénéficie principalement du soutien des habitants des grandes villes ayant un niveau d'éducation élevé et est quasiment absente hors de Moscou et de Saint-Pétersbourg. Cette appellation d'opposition « extra-système » se justifie par le fait qu'elle est « exclue » du système politique et qu'elle manque à la fois d'une représentation au sein des structures de pouvoir de l'État et de contacts avec le pouvoir en place. Ses membres utilisent principalement des méthodes d'action politique non conventionnelles, disposent de ressources limitées et sont particulièrement actifs sur les réseaux sociaux. Comme on l'a vu, les partis d'opposition ont remporté un nombre considérable de sièges lors des dernières élections municipales tenues à Moscou en 2017, mais les autorités municipales n'ont quasiment aucun pouvoir à Moscou.

253. Lors des dernières élections présidentielles, tenues le 18 mars 2018, Vladimir Poutine a été élu Président pour un quatrième mandat de six ans, avec plus de 76 % des suffrages exprimés. Il avait présenté sa candidature à titre individuel, sans représenter un quelconque parti politique. Le parti au pouvoir, Russie unie, dispose d'une majorité absolue à la Douma d'État depuis les dernières élections législatives de septembre 2016. Cette stabilité politique pourrait ouvrir la voie à des réformes de décentralisation et de démocratisation, surtout dans l'hypothèse d'un apaisement progressif des tensions avec les puissances occidentales (ce qui suppose que les conflits territoriaux avec les pays voisins soient résolus).

6. CONCLUSIONS

254. La Fédération de Russie compte beaucoup d'entités constitutives. Sa population ne comprend pas moins de 180 groupes ethnolinguistiques. La Russie est le pays le plus étendu de la planète, se caractérisant par une densité de population à la fois très faible et très inégale. Ces caractéristiques exceptionnelles ne sont pas sans effets sur l'organisation et la dynamique de l'administration territoriale et en particulier de l'autonomie locale et régionale.

255. En 1991, les forces démocratiques l'ont emporté et la Fédération de Russie a été établie. En 1996, la Fédération de Russie est devenue le 39^e État membre du Conseil de l'Europe. Elle a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en février 1996. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie applique directement les dispositions de la Charte et il existe une jurisprudence intéressante concernant l'autonomie locale.

256. Le principe de l'autonomie locale est reconnu à la fois dans la Constitution de la Fédération de Russie et dans la législation ordinaire. L'organisation de l'autonomie locale relève de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des entités constitutives. Certaines de ces dernières ont adopté des réformes territoriales et administratives contestées. À l'inverse, les rapporteurs souhaitent souligner les exemples positifs observés dans les régions où ils se sont rendus, qui témoignent de la manière dont la diversité peut être acceptée et mise à profit.

257. À la suite des précédentes visites de suivi, et de la Recommandation 297 (2010) à laquelle elles ont donné lieu, la Fédération de Russie a introduit une série de changements dont certains ont répondu de manière positive à des suggestions formulées par le Congrès. Ainsi, la Fédération de Russie a rétabli l'élection des gouverneurs au suffrage direct ; elle a facilité l'enregistrement des partis en abaissant considérablement – de 5 000 à 500 – le nombre de membres requis (ils doivent cependant encore compter des sections régionales dans la moitié au moins des entités constitutives) ; la Fédération de Russie a autorisé la participation d'associations et d'autres groupes aux élections locales ; comme le suggérait la Recommandation 297 (2010), les communes bénéficient de taxes foncières.

258. Cela étant, il subsiste semble-t-il un certain nombre de lacunes mentionnées dans le précédent rapport de suivi, concernant notamment la révocation des maires, le chevauchement de responsabilités et l'absence de consultation dans de nombreux cas. Hélas, on observe aussi une réticence manifeste à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, et ceci bien que les autorités russes aient présenté une série de

mécanismes de participation prévus par des lois diverses, qui prônent en faveur d'une ratification du Protocole.

259. La délégation a aussi recensé un certain nombre de cas de non-conformité avec la Charte. Les rapporteurs expriment en particulier leur préoccupation concernant les informations qu'ils ont reçues selon lesquelles de nombreuses communes se sont vu retirer certaines responsabilités (notamment l'urbanisme et/ou la santé publique). Le principe de subsidiarité n'est pas à proprement parler mis en œuvre et on note une tendance manifeste à transférer plusieurs responsabilités des communes vers des niveaux d'autorité supérieurs sans que l'option de la coopération intercommunale soit envisagée. Celle-ci devrait être davantage développée, conformément à l'article 10 de la Charte, en encourageant.

260. La situation des communes de Moscou, dépourvues de fonctions de base et de ressources, est particulièrement problématique. De grandes villes ayant le statut d'entités fédérales se rencontrent aussi dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe (par exemple Hambourg et Brême en Allemagne), mais elles sont dotées d'une structure forte au niveau local. La situation de Moscou, où il n'existe quasiment qu'un seul niveau de gouvernance pour 12 millions d'habitants tandis que les entités municipales sont dépourvues de fonctions de base et de ressources, est à l'évidence contraire à l'article 3 et plus généralement à l'esprit de la Charte.

261. Au niveau des entités constitutives (sujets fédéraux), l'obligation légale pour les candidats aux élections de réunir un nombre considérable de signatures de soutien et, plus encore, le « filtre municipal » appliqué aux candidatures (qui requiert d'avoir le soutien de conseillers municipaux) constituent de graves obstacles aux droits et liberté en matière électorale.

262. Bien que la Constitution et la législation de la Fédération de Russie prévoient la consultation préalable des collectivités locales concernées, il semble que, dans la pratique, plusieurs collectivités aient été dissoutes sans qu'une telle consultation ait été menée²⁸. La consultation préalable devrait être appliquée de manière systématique non seulement en cas de fusion mais aussi lorsqu'un certain niveau ou une certaine catégorie de collectivité locale est aboli et intégré dans un niveau supérieur ou une autre catégorie de collectivités territoriales.

263. Le Fédération de Russie ne dispose pas d'un système général et transparent de contrôle administratif. La législation en vigueur comprend diverses dispositions sur les contrôles assurés par différentes autorités publiques, et d'importantes tâches de contrôle sont confiées au ministère public, lequel agit habituellement selon le droit pénal. Par ailleurs, l'évaluation des compétences au regard des mesures de lutte contre la corruption, telle qu'effectuée par le ministère public, est une forme de contrôle a priori des actes législatifs et conduit à une violation du principe de proportionnalité (article 8, paragraphe 3). Pour ce qui concerne le contrôle exercé par le ministère public national, il apparaît comme une particularité, et les rapporteurs encouragent les autorités russes à envisager la création d'un système général et transparent de contrôle administratif par les autorités publiques, qui pourrait naturellement se décliner sous des formes diverses selon les entités constitutives de la Fédération de Russie.

264. Concernant les questions financières, il a été indiqué aux rapporteurs que dans de nombreux cas les communes ne disposent pas de ressources propres suffisantes et que les fonds qui leur sont alloués ne sont pas proportionnés aux tâches déléguées. Sur la question de la péréquation, les représentants de la région de Léningrad ont expliqué, lors de la procédure de consultation, que le ministère russe des Finances travaille actuellement à l'amélioration des relations intergouvernementales et que, dans le cadre de ces travaux, la commission des finances de la région de Léningrad a adressé au ministère russe des Finances des propositions visant en particulier :

²⁸ See for instance the issue of Odintsovo district for which Moscow regional Duma passed a law on the merger of Zvenigorod into a single city district. This issue was discussed during a meeting with the rapporteurs in March 2019.

- à clarifier au niveau fédéral la répartition des compétences entre les niveaux d'autorité publique et d'autonomie locale, en modifiant et en complétant les lois fédérales « sectorielles » et en les harmonisant avec l'article 26.3 de la loi 184-FZ et les articles 14,15, 16, 16.2 et 17 de la loi 131-FZ respectivement ; à cet égard, à interdire toute extension des compétences des entités constitutives de la Fédération de Russie et des communes si elle ne s'accompagne pas dans le même temps d'un amendement du Code budgétaire et du Code fiscal de la Fédération de Russie, ce qui garantirait le financement des nouvelles compétences ;

- à envisager la création d'un modèle à niveau unique pour la péréquation de la dotation budgétaire des communes : selon ce modèle, les budgets consolidés des districts municipaux (districts urbains comprenant des divisions intra-urbaines) seraient harmonisés au niveau des sujets de la Fédération de Russie, tandis que ceux des localités urbaines et rurales (districts intra-urbains) le seraient au niveau des districts municipaux. L'application de ce modèle renforcerait la transparence de la péréquation des ressources budgétaires des communes et l'efficacité de la gestion des finances municipales. Actuellement, en vertu du Code budgétaire de la Fédération de Russie, la péréquation concernant les localités urbaines et rurales est assurée à la fois par le sujet de la Fédération de Russie et le district municipal, bien que leurs critères de calcul du montant de la dotation de péréquation soient différents.

265. Par ailleurs, à la lumière des informations recueillies lors de leurs visites, les rapporteurs considèrent que le manque de transparence du système de péréquation et de la répartition des dotations de l'État est un autre sujet de préoccupation. De plus, plusieurs entités constitutives n'ont pas mis en place de consultation régulière et transparente concernant l'attribution de ressources redistribuées.

266. Les rapporteurs sont convaincus que les autorités nationales russes prendront leurs recommandations en considération afin de garantir une pleine conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale et d'améliorer le niveau de démocratie locale et régionale. Ils resteront dûment attentifs à l'évolution de ces questions et poursuivront leur dialogue politique avec les autorités russes de tout niveau.

ANNEXE I – Programme de la première partie de la visite de suivi du Congrès en Fédération de Russie

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN FÉDÉRATION DE RUSSIE Moscou, Saint-Pétersbourg (23-25 octobre 2018)

Rapporteurs :

M. Jakob WIENEN

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE²⁹
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Maire de Haarlem, Pays-Bas

M. Stewart DICKSON

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, GILD
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Membre de l'Assemblée législative d'Irlande du Nord,
Royaume-Uni

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi

Expert :

M. Nikolaos-Komninou CHLEPAS

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Grèce)

Interprètes :

À Moscou :

Mme Olga MOSTINSKAYA
M. Dmitry ZAYTSEV

À Saint-Pétersbourg :

Mme Natalia MURINA
Mme Natalia RODIONOVA

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

²⁹ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Mardi 23 octobre 2018
Moscou

- **DÉLÉGATION NATIONALE DE LA RUSSIE AUPRÈS DU CONGRÈS**

Mme Svetlana ORLOVA, Présidente de la délégation, ancienne Gouverneure, région de Vladimir

M. Vsevolod BELIKOV, Vice-Président de la délégation, Chef du district municipal de Finlyandskiy de la ville de Saint-Pétersbourg

Mme Irina KAREVA, membre du conseil municipal de Volgograd

Mme Liudmila KOZINA, chef de la ville de Georgiyevsk

M. Anatoli LOKOT, maire de Novossibirsk

M. Il'sour METCHINE, maire de Kazan

M. Stanislav MOCHAROV, Président, conseil municipal de Tcheliabinsk

Mme Tamara ROMACHOVA, Vice-Présidente, conseil du district municipal de Kojevnikovskiy

M. Ilya SEREDIUK, chef de la ville de Kemerovo

Mme Valentina SYROVA, Présidente, conseil municipal d'Arkhangelsk

M. Evgueni ARAPOV, chef, ville d'Orenbourg

M. Oleg BEKMEMETEV, chef de Glazov

Mme Ludmila BELYCHEVA, Vice-Présidente du conseil municipal de Loukhovitsy, région de Moscou

Mme Vera GALOUCHKO, Présidente, ville de Krasnodar

Mme Zalina LIANOVA, Présidente, conseil municipal de Magas

Mme Larissa PAÏOUK, chef, district municipal de Tchoudovskiy

Mme Irina RYKOVA, conseillère municipale, ville de Petropavlovsk-Kamtchatski

M. Igor SOROKINE, chef de la ville de Novochakhtinsk

M. Iouri JOURINE, chef de la ville de Kostroma

M. Dmitry AZAROV, représentant du Gouverneur de la région de Samara au Conseil de la Fédération

Mme Zinaïda DRAGOUNKINA, représentante de la Douma de la ville de Moscou au Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

M. Alexander DROZDENKO, Gouverneur, région de Léningrad

Mme Svetlana GORYATCHEVA, représentante du Gouverneur du territoire de Primorié au Conseil de la Fédération

M. Alekseï OSTROVSKY, Gouverneur, région de Smolensk

M. Rachid TEMREZOV, chef, république de Karatchaïévo-Tcherkessie

M. Konstantin TOLKATCHEV, Président, Assemblée publique-Kurultay de la République du Bachkortostan

M. Vladimir VARNAVSKIY, Président, Assemblée législative régionale d'Omsk

M. Sergueï ABRAMOV, Président, Douma de la région de Magadan

Mme Tatiana EGOROVA, Présidente, Parlement de la République de Kabardino-Balkarie

M. Sergueï GAPLIKOV, chef, République des Komis

Mme Marina KOVTOUN, Gouverneure, région de Mourmansk

M. Alexandr NIKITINE, chef de l'Administration de la région de Tambov

M. Alekseï ORLOV, chef de la République de Kalmoukie

Mme Elena PERMINOVA, représentante du Gouverneur de la région de Kourgan au Conseil de la Fédération

M. Sergueï ROUDAKOV, Vice-Président, Douma de la région de Voronej

M. Sergueï YAMKINE, Président, Assemblée législative de l'okrug autonome de Iamalo-Nénétsie

- **CONGRÈS NATIONAL DES COMMUNES DE RUSSIE**

M. Viktor KIDYAEV, Président du Congrès

- **ASSOCIATION DES VILLES PETITES ET MOYENNES DE RUSSIE**

M. Valery GAVRILOV, Président, chef du district de Dmitrovskiy de la région de Moscou

- **UNION DES PETITES VILLES DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

M. Evgueni MARKOV, Président de l'Union

- **UNION DES VILLES DE RUSSIE**

M. Stanislav MOSCHAROV, Président de l'Union, Président de la Douma de la ville de Tcheliabinsk (exécutif municipal)

- **CONSEIL DE LA FÉDÉRATION**

M. Vladimir GORODETSKY, vice-président du Comité du Conseil de la Fédération sur la structure fédérale, Politique régionale, Gouvernements locaux et Affaires du Nord

- **DOUMA D'ÉTAT**

M. Petr TOLSTOÏ, Vice-Président de la Douma d'État

M. Alexeï DIDENKO, Président de la commission de la Douma d'État sur la structure fédérale et les questions d'autonomie locale

- **DOUMA DE LA VILLE DE MOSCOU (PARLEMENT RÉGIONAL)**

- **VILLE DE MOSCOU**

M. Alexeï CHAPOCHNIKOV, Président de la Douma de la ville de Moscou

M. Alexander SEMENNIKOV, Président de la commission pour la construction de l'État et l'autonomie locale

M. Evgueni STROUJAK, Département des autorités exécutives territoriales de Moscou

- **DÎNER DE TRAVAIL AVEC DES EXPERTS INDÉPENDANTS** (*membres du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale*)

Mercredi 24 octobre 2018

Moscou

- **MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

M. Denis NOVAK, vice-ministre de la Justice

M. Andreï KORNEÏEV, directeur du département de la législation constitutionnelle, du développement des relations fédérales et de l'autonomie locale

M. Evgueni GATALOV, directeur-adjoint du département de la législation constitutionnelle, du développement des relations fédérales et de l'autonomie locale

- **MINISTÈRE DES FINANCES**

M. Andreï BOKAREV, directeur du département des relations financières internationales

Mme Anna VALKOVA, directrice-adjointe du département des relations financières internationales

Jeudi 25 octobre 2018

Saint-Pétersbourg

- **COUR CONSTITUTIONNELLE**

M. Nikolai BONDAR, juge à la Cour constitutionnelle

M. Vladimir SIVITSKIY, Secrétaire général de la Cour constitutionnelle

M. Sergueï SERGUEVNINE, directeur du département relations internationales et recherches sur la pratique du contrôle constitutionnel

- **ADMINISTRATION DE LA RÉGION DE LÉNINGRAD**
- **ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE LÉNINGRAD**

M. Alexander DROZDENKO, Gouverneur de la région de Leningrad

M. Sergueï BEBENINE, Président de l'Assemblée législative de la région de Leningrad

ANNEXE II – Programme de la seconde partie de la visite de suivi du Congrès en Fédération de Russie

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN FÉDÉRATION DE RUSSIE
Moscow, Kazan, Tcheboksary (5-7 mars 2019)**

Rapporteurs :

M. Jakob WIENEN

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE³⁰
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Maire de Haarlem, Pays-Bas

M. Stewart DICKSON

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, GILD
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Membre de l'Assemblée législative d'Irlande du Nord,
Royaume-Uni

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la Commission de suivi

Expert :

M. Nikolaos-Komninou CHLEPAS

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte
européenne de l'autonomie locale (Grèce)

Interprètes :

M. Pavel PALAJTCHENKO

Mme Inna BACHINA

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

30 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**Mardi 5 mars 2019
Moscou**

- **ASSOCIATION DES DÉPUTÉS INDÉPENDANTS DE MOSCOU**

M. Alexeï VILENTC, commune de Tcheremouchki, Président de l'Association des députés indépendants

M. Ilya YACHINE, chef de la commune de Krasnoselski

M. Konstantin YANKAOUSKAS, commune de Zyouzino

Mme Ioulia GALYAMINA, commune de Timiriassevski

M. Andreï MOREV, chef de la commune de Iakimanka

M. Sergueï TCOUKASOV, chef de la commune d'Ostankino

M. Dmitriy ZELENOV, commune de Iakimanka

M. Viktor KARPOUCHINE, commune d'Ostankino

Mme Tatiana KRACHAKOVA, commune de Kountsëvo

Mme Irina PAVLOVA, commune de Iakimanka

- **REPRÉSENTANTS DU DISTRICT D'ODINTSOVO DE MOSCOU**

M. Vladimir BELOUSOV, district d'Odintsovo

M. Sergueï TENYAEV, chef de la commune de Barvikha

- **PARTI DÉMOCRATE UNI RUSSE « IABLOKO »**

Mme Emilia SLABOUNOVA, Présidente

Mme Olga RADAYEVA, directrice des relations internationales, Iabloko

- **PARTI POPULAIRE DE LA LIBERTÉ « PARNAS »**

M. Konstantin MERZLIKINE, chef-adjoint du parti Parnas

M. Daniil ZOUBOV, attaché de presse du parti Parnas

M. Mikhail ROGOV, membre de la section moscovite du parti Parnas

- **HAUT-COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

M. Vladimir LOZBINEV, Chef de l'administration du Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie

**Mercredi 6 mars 2019
Kazan**

- **CONSEIL D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE DU TATARSTAN**

M. Farid MOUKHAMETCHINE, Président

M. Albert KHABIBOULLINE, Président de la commission sur la construction de l'État et l'autonomie locale

M. Khafiz MIRGALIMOV, Président du groupe des députés du Parti communiste

M. Ekzam GOUBAIDOULLINE, Président du Conseil des communes de la République du Tatarstan

Mme Sariya SABOUTSKAYA, Plénipotentiaire sur les droits de l'homme de la République du Tatarstan

M. Oleg GAVRILOV, conseiller auprès du Président du Conseil d'État

M. Nikolai KARTSEV, directeur-adjoint du département international, Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, Secrétaire de la délégation nationale russe du Congrès

M. Radik VAKHITOV, représentant du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie

- **ASSOCIATION « CONSEIL DES COMMUNES DE LA RÉPUBLIQUE DU TATARSTAN »**

M. Ekzam GOUBAYDOULINE, Président
M. Vladimir KOZONKOV, Vice-Président
M. Mikhail AFANASSYEV, chef de la commune de Laïchev
Mme Rosa GALEÏEVA, chef de la commune d'Aktoubinski
M. Gennady YEMELYANOV, chef de la commune d'Elaboujski
M. Nailj MAGDEÏEV, chef de la commune de Naberejnye Tchelny
Mme Svetlana MATVEÏEVA, chef de la commune de Khozessanovskoïe
M. Aidar METCHINE, chef de la commune de Nijnekamsk
M. Ilsour METCHINE, chef de la commune de Kazan
M. Raïs MINNEKHANOV, chef de la commune de Sabinsky
M. Ryagat KHOUSSAÏNOV, chef de la commune de Leninogorsk

- **COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA RÉPUBLIQUE DU TATARSTAN**

Mme Raïssa SAKHIEVA, Vice-Présidente
Mme Farida VOLKOVA, juge
Mme Ludmila KOUZMINA, juge
Mme Elmira MOUSTAFINA, juge
M. Artur CHAKARAEV, juge

- **CHAMBRE DES COMPTES DE LA RÉPUBLIQUE DU TATARSTAN**

M. Alekseï DEMIDOV, Président
M. Albert VALEÏEV, Vice-Président
M. Sergueï KOLODNIKOV, commissaire aux comptes

- **MINISTÈRE DES FINANCES DE LA RÉPUBLIQUE DU TATARSTAN**

M. Radik GAÏZATOULLINE, ministre
Mme Leila GARIFOULLINA, directrice du département Relations budgétaires régionales

- **MINISTÈRE DE LA JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE DU TATARSTAN**

M. Roustem ZAGIDOULLINE, ministre
Mme Goulnara KASYMOVA, directrice du département Organisation territoriale et contrôle dans le domaine de l'autonomie locale

- **MAIRIE DE KAZAN**

M. Ilsour METCHINE, maire, chef de la commune, président de la Douma de la ville
Mme Evguenia LODVIGOVA, premier adjoint au maire
M. Denis KALINKINE, président du Comité exécutif
M. Nikolaï KARTSEV, directeur-adjoint du département international, Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, Secrétaire de la délégation nationale russe du Congrès
M. Radik VAKHITOV, représentant du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie

Jeudi 7 mars 2019
Tcheboksary

- **MAIRIE DE TCHEBOKSARY**

M. Evgueni KADYCHEV, maire

Mme Nadejda KOULIKOVA, directeur du Service financier

M. Aleksandr POGODEÏKINE, directeur de la section de Tcheboksary du bureau du ministère des Affaires étrangères de la Russie à Nijni Novgorod

M. Aleksandr RYBAKOV, commissaire de la République de Tchouvachie sur la protection des droits des chefs d'entreprise

- **MINISTÈRE DES FINANCES DE LA RÉPUBLIQUE DE TCHOUVACHIE**

Mme Svetlana ENILINA, ministre

Mme Neonilla NIKIFOROVA, directrice du département Relations budgétaires régionales

M. Aleksandr POGODEÏKINE, directeur de la section de Tcheboksary du bureau du ministère des Affaires étrangères de la Russie à Nijni Novgorod

M. Aleksandr RYBAKOV, commissaire de la République de Tchouvachie sur la protection des droits des chefs d'entreprise

- **COUR SUPRÊME DE LA RÉPUBLIQUE DE TCHOUVACHIE**

M. Anatolyi PETROV, Président

M. Alekseï CHOUMILOV, Vice-Président

Mme Galina SAVELNIKOVA, Vice-Présidente

M. Sergueï KARLINOV, juge

M. Vyatcheslav GOLOUBEV, juge

Mme Nadejda KRASNOVA, juge

M. Aleksandr POGODEÏKINE, directeur de la section de Tcheboksary du bureau du ministère des Affaires étrangères de la Russie à Nijni Novgorod

M. Aleksandr RYBAKOV, commissaire de la République de Tchouvachie sur la protection des droits des chefs d'entreprise

- **CONSEIL D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE DE TCHOUVACHIE**

Mme Albina EGOROVA, Présidente par intérim du Conseil d'État de la République de Tchouvachie

M. Aleksandr FEDOTOV, Président de la commission de l'autonomie locale

M. Iouri KISLOV, Vice-Président du Conseil d'État de la République de Tchouvachie – Président de la commission du budget, des finances et des impôts

M. Sergueï PAVLOV, Président de la commission du Conseil d'État de la République de Tchouvachie sur la politique économique, le complexe agro-industriel et l'écologie

M. Vjatcheslav RAFINOV, Président de la commission du Conseil d'État de la République de Tchouvachie sur la politique sociale et les questions nationales

M. Alekseï SOUDLENKOV, Président de la Chambre publique de la République de Tchouvachie

M. Stanislav NIKOLAÏEV, directeur exécutif du Conseil des entités municipales de la République de Tchouvachie

M. Aleksandr POGODEÏKINE, directeur de la section de Tcheboksary du bureau du ministère des Affaires étrangères de la Russie à Nijni Novgorod

M. Aleksandr RYBAKOV, commissaire de la République de Tchouvachie sur la protection des droits des chefs d'entreprise

- **CHAMBRE DES COMPTES DE LA RÉPUBLIQUE DE TCHOUVACHIE**

Mme Svetlana ARISTIOVA, Présidente

M. Sergueï CHVARDAKOV, Vice-Président

Mme Nailja VASILJEVA, commissaire aux comptes

M. Aleksandr POGODEÏKINE, directeur de la section de Tcheboksary du bureau du ministère des Affaires étrangères de la Russie à Nijni

M. Aleksandr RYBAKOV, commissaire de la République de Tchouvachie sur la protection des droits des chefs d'entreprise

- **MINISTÈRE DE LA JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE DE TCHOUVACHIE**

Mme Natalya TIMOFEÏEVA, ministre

M. Igor MOUKHAÏLOV, vice-ministre

Mme Natalia YAKHATINA, vice-ministre

Mme Valentina GORELOVA, directrice du département Relations avec les collectivités locales

M. Vyatcheslav POUZYREV, expert principal du département Personnel et mobilisation du ministère de la Justice et des Affaires patrimoniales de la République de Tchouvachie

M. Evgueni BONDAREV, chef du « Bureau de la Chambre publique de la République de Tchouvachie »

Mme Elizaveta SOKOLOVA, Présidente de la Chambre des notaires de la République de Tchouvachie

M. Vladimir ARAPOV, Vice-Président de la Chambre des avocats de la République de Tchouvachie

M. Aleksandr RYBAKOV, commissaire de la République de Tchouvachie sur la protection des droits des chefs d'entreprise

M. Aleksandr POGODEÏKINE, directeur de la section de Tcheboksary du bureau du ministère des Affaires étrangères de la Russie à Nijni Novgorod