

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



19e Session  
CG(19)11  
11 octobre 2010

## La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie

Commission institutionnelle

Rapporteurs : Knud ANDERSEN, Danemark (R, GILD<sup>1</sup>), Christopher NEWBURY, Royaume-Uni (L, PPE/DC)

A. Projet de recommandation.....	2
B. Exposé des motifs.....	4

### Résumé

Le présent rapport de suivi examine la situation de la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale, de la Recommandation 143 (2004) et la Résolution 171 (2004) du Congrès. Il prend également en considération le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

Le rapport souligne que le Gouvernement russe a accompli des efforts importants pour se conformer à la Charte. Ces efforts doivent être poursuivis dans le cadre des réformes en cours. La recommandation invite les autorités russes notamment à améliorer la législation nationale en matière d'autonomie locale, en particulier en ce qui concerne la question de la révocation des maires, à réviser le système électoral, à prendre les mesures nécessaires en vue de réduire la corruption et à assurer la liberté d'expression et le débat politique au niveau local et régional. De même le Congrès réitère sa recommandation à l'égard des autorités russes visant à réintroduire des élections directes des gouverneurs régionaux.

---

<sup>1</sup>L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## A. PROJET DE RECOMMANDATION<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, eu égard :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b., de la Résolution statutaire CM/Res(2007)6, selon lequel une des fonctions 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(2007)6, selon lequel « 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. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi ;

d. à la Recommandation 143 (2004) et la Résolution 171 (2004) sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie ;

e. à l'Exposé des motifs CG(19)11 sur la situation de la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie, présenté par M. Christopher Newbury et M. Knud Andersen.

2. Notant que :

a. la Fédération de Russie a adhéré au Conseil de l'Europe le 28 février 1996 et a ratifié, le 5 mai 1998, la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après la Charte), qui est entrée en vigueur en Russie le 1<sup>er</sup> septembre 1998 ;

b. la Commission institutionnelle du Congrès a nommé M. Christopher Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC) et M. Knud Andersen (Danemark, R, GILD) en tant que rapporteurs chargés de préparer et de soumettre un rapport sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie ;

c. les co-rapporteurs ont effectué deux visites officielles en Fédération de Russie les 16 et 17 décembre 2009 et les 14 et 15 avril 2010, accompagnés de M. Ruşen Keleş (Turquie), Consultant, Membre du Groupe d'experts indépendants ;

3. Remercie les autorités gouvernementales, la délégation russe auprès du Congrès et son Secrétariat, le Conseil de la Fédération, le Congrès national des municipalités, les élus municipaux de la Fédération de Russie, le Club des experts européens, les universitaires et les représentants des organisations non gouvernementales du pays pour les informations fournies et les observations formulées pendant et après leurs réunions avec la délégation.

---

<sup>2</sup> Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission institutionnelle le 2 juillet 2010.

Membres de la Commission :

K. Whitmore (Président), Z. Alimpic, R. Aliyev, M. Y. Barcina Angulo, P. Bosch I Codola, J. Brons, E. Calota, M. Catovic, L. Caveri, V. Chilikov (remplaçante : D. Ruseva), M. Cohen (remplaçant : I. Micallef), B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa (remplaçant : A. Torres Pereira), C. M. Do Vale Cesar, S. Eichler, A.Ü. Erzen (remplaçante : G. Doganoglu), B. Grasset, A. Gravells (remplaçant : N. Mermagen), A. Grytsenko (remplaçante : T. Demchenko), G. Grzelak, M. Guégan, M. Gulevskiy (remplaçant : V. Belikov), M. Haak-Griffioen, A. Harutyunyan (remplaçant : E. Yeritsyan), G. Illes, M. Kebo, W. Kelsch, O. Kidik, I. Kulichenko (remplaçant : Y. Kartashov), O.A. Kvalóy, J. Landberg, F. Lec, P. Leuba, I. Loizidou, J.-C. Mairal, D. Milovanovic (remplaçant), Y. Mischeriakov, L. O. Molin, J. Mrazek, A. Muzio (remplaçant : F. Pellegrini), C. Newbury, P.R. Paun-Jura (remplaçant), G. Pavlidis, G. Pieper, H. Pihlajasaari, M. Pineschi, G. Policinski, C. Radulescu, V.S. Rasmussen (remplaçant : K. Andersen), A. Rokofillou, B. Rope, V. Salygin, M.G. Sassi, J. Sauwens, P. Schowtka, D. Shakespeare, S. Ugrekhelidze, H. Van Staa, V. Varnavskiy, P. Volner, J. Wienen, M.J. Yildiz, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel, T. Lisney, A. Stahl

4. Prend acte des avancées réalisées par le Gouvernement russe en matière de réformes législatives jusqu'en 2003 et reconnaît 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.

5. *Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités russes :*

a. à clarifier la loi fédérale sur l'autonomie locale en présentant une version consolidée de la loi 131-FZ qui couvrirait toutes les modifications en vigueur actuellement ;

b. 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 ;

c. 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 ;

d. à élaborer un cadre juridique pour réglementer la création et le fonctionnement des regroupements de municipalités, conformément aux principes de la Charte ;

e. à améliorer la législation afin de garantir que les collectivités locales ne font pas l'objet d'un contrôle excessif de la part des autorités supérieures ;

f. à consulter le Congrès et la Commission de Venise avant de finaliser tout texte législatif autorisant les parlements nationaux à voter des lois susceptibles d'être en contradiction avec la Charte européenne de l'autonomie locale ;

g. 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 ;

h. 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 ;

i. à prendre des mesures pour éviter le recours à des listes fermées pour les élections locales et régionales ;

j. à prendre des mesures pour garantir que les candidats indépendants puissent se présenter à toutes les élections locales et régionales ;

k. à permettre aux ONG nationales d'observer librement les élections locales et régionales, y compris les opérations de dépouillement ;

l. 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 ;

m. 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 ;

n. 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 ;

o. 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 ;

*p.* à améliorer les dispositifs de péréquation pour les collectivités locales et les localités rurales afin de garantir une répartition plus équitable des ressources ;

*q.* à poursuivre et accélérer le transfert des biens de l'Etat aux collectivités locales et à leur permettre d'obtenir des ressources au moyen de taxes foncières pertinentes ;

*r.* 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 ;

*s.* à veiller à ce que les localités ne soient fusionnées qu'après que les assemblées élues concernées ont été dûment consultées ;

*t.* 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 ;

*u.* 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 ;

*v.* 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.

## **B. EXPOSE DES MOTIFS**

### **Introduction**

1. Conformément à l'article 2.3 de la Résolution statutaire (2007) 6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après dénommé «le Congrès») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Le principal texte de référence en la matière est la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée «la Charte»). Pour les Etats dotés d'une structure régionale, la Résolution 299 (2010) du Congrès énonce que le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (ci-après dénommé «le Cadre de référence») doit également être employé en complément. Le présent rapport ne couvre pas la région du Caucase du Nord où, selon l'Assemblée parlementaire, le conflit armé se poursuit<sup>3</sup>. Les rapporteurs estiment qu'étant donné la situation spéciale qui prévaut dans cette région, il convient de lui consacrer un rapport distinct.

3. S'agissant de l'exercice de suivi, Christopher Newbury, Royaume-Uni (L, PPE/DC), et Knud Andersen, Danemark (R, GILD), ont été respectivement chargés d'élaborer un rapport sur la démocratie locale et régionale. Ils ont été aidés dans leur travail par le professeur Ruşen Keleş, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par Tim Lisney et Anna Stahl du Secrétariat du Congrès.

4. La délégation s'est rendue à deux reprises dans la Fédération de Russie, les 16 et 17 décembre 2009, et les 14 et 15 avril 2010. Ces deux visites lui ont permis de rencontrer des représentants du gouvernement fédéral, des commissions pertinentes des deux chambres du parlement, des pouvoirs locaux, d'ONG, ainsi que des membres de la délégation russe auprès du Congrès. La délégation a visité Moscou, Tcheliabinsk et Miasskoïe, une agglomération rurale près de Tcheliabinsk. Elle a également pu rencontrer l'Union des petites villes de Russie, le Club européen des experts municipaux, la délégation de l'UE à Moscou, de grandes figures de la presse, le Groupe Moscou-Helsinki, et des membres de l'opposition.

---

<sup>3</sup> Voir Dick Marty: Situation dans la région du Caucase du Nord: Sécurité et droits de l'homme, Assemblée parlementaire, septembre 2009, [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/fidoc43\\_2009.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/fidoc43_2009.pdf)

5. La Fédération de Russie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 5 mai 1998. Elle n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Charte européenne sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. A l'issue de la mission de suivi précédente, conduite en 2004 dans la Fédération de Russie, la Recommandation 143 et la Résolution 171 avaient été adoptées. La Recommandation mettait l'accent sur les ressources financières, la propriété municipale, la délégation des compétences d'Etat, le contrôle et la supervision des collectivités locales, leur protection juridique, la participation des étrangers à la vie publique, la surveillance fédérale de la gouvernance régionale, le concept de souveraineté régionale et le partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement.

6. Deux protestations ont récemment été déposées auprès de la Commission institutionnelle du Congrès (octobre 2009). La première, émise par les membres du Conseil municipal de Toula, fait état d'une violation du droit des collectivités locales d'être consultées pour les questions qui concernent la gouvernance locale (article 4 (6) de la Charte). La seconde porte sur certaines modifications de la loi fédérale sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie (131-FZ), concernant la révocation des maires par les conseils municipaux à l'initiative des gouverneurs régionaux.

## **1. Cadre juridique**

### **1.1 Dispositions constitutionnelles**

7. La plupart des principes juridiques qui régissent la démocratie locale et régionale en Russie figurent dans sa Constitution. L'article 3 de la Constitution stipule que le peuple exerce son pouvoir directement, ainsi que par l'intermédiaire des organes du pouvoir d'Etat et des organes de l'auto-administration locale. En vertu de l'article 12, «l'autonomie locale dans la Fédération de Russie est reconnue et garantie. L'autonomie locale doit s'exercer de manière indépendante dans les limites de ses compétences. Les organes de l'autonomie locale ne font pas partie des organes du pouvoir central». Par ailleurs, l'article 72 (m) expose des règles portant sur l'établissement des principes communs d'organisation des organes d'Etat et des collectivités locales; et se réfère au principe des «compétences partagées» de la Fédération et de ses sujets, en l'occurrence les entités locales et régionales. Selon ce principe, les régions peuvent adopter leur propre législation sur l'autonomie locale sous réserve qu'elle soit compatible avec la législation fédérale.

8. Les articles 130-133 énoncent, conformément à la Charte européenne, certains droits et prérogatives des collectivités locales concernant:

- l'exercice du pouvoir local ainsi que la possession et la jouissance de la propriété municipale (article 130);
- la détermination des structures et des limites territoriales des collectivités locales (article 131);
- les compétences et le transfert des pouvoirs (article 132);
- la protection judiciaire et le droit à la compensation (article 133).

### **1.2 Lois sur les collectivités locales**

9. Les principaux textes afférents aux collectivités locales sont la loi fédérale sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie (loi 131-FZ du 6 octobre 2003), et la loi fédérale sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie (loi 184-FZ du 6 octobre 1999). La loi 131-FZ a fait l'objet d'un grand nombre de modifications au point de rendre les règles qui régissent les collectivités locales excessivement complexes. Même les juristes spécialisés en droit local ont du mal à suivre le rythme des changements. Il est absolument nécessaire de publier une version consolidée de la loi 131-FZ.

10. Outre ces lois-cadres, plusieurs autres lois incluant des dispositions essentielles sur l'autonomie locale ont été promulguées entre 2000 et 2009, notamment:

- la loi fédérale relative aux garanties d'accès à l'information concernant les activités des organes de l'Etat et des organes de l'autonomie locale (loi 8-FZ du 9 février 2009, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010);
- la loi fédérale sur les services publics municipaux dans la Fédération de Russie (loi 25-FZ du 2 mars 2007);
- la loi fédérale sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit référendaire (loi 67-FZ du 12 juin 2002);
- la loi fédérale sur l'enregistrement des statuts des municipalités au plan national (loi 97-FZ du 21 juillet 1995);
- la loi constitutionnelle fédérale sur les référendums dans la Fédération de Russie (loi 5-FKZ du 28 juin 2004);
- la loi fédérale sur les entreprises unitaires nationales et municipales (loi 161-FZ du 14 novembre 2002).

Enfin, de nombreux pouvoirs des collectivités locales sont également régis par le Code civil de la Fédération de Russie (1994), le Code foncier (2001) et le Code de l'urbanisme (2004). La législation de base sur les questions financières liées aux collectivités locales comprend le Code budgétaire (1998) et le Code des impôts (1999). Pour achever le tableau, il convient de mentionner la loi sur l'organisation de l'autonomie locale à Moscou, ville à statut fédéral (loi 56 de novembre 2002), et la loi sur l'organisation de l'autonomie locale à Saint-Pétersbourg, ville à statut fédéral (loi 420-79 du 23 septembre 2009).

### **1.3 Divisions territoriales**

11. La Fédération de Russie comprend 21 républiques, neuf territoires (kraï), 46 régions (oblast), deux villes dotées d'un statut fédéral (Moscou et Saint-Pétersbourg), une région autonome, et quatre arrondissements autonomes (okroug). Selon la réforme municipale effectuée dans le cadre de la loi fédérale 131-FZ, le nombre de municipalités a doublé en Russie, passant de 12 000 à 24 134. Les municipalités se répartissent comme suit en différentes entités territoriales selon leur statut juridique: 516 arrondissements urbains (okroug), 1 801 arrondissements municipaux, 1 732 agglomérations urbaines, 19 849 agglomérations rurales, et 236 arrondissements municipaux intra-urbains (territoires) dans les villes à statut fédéral (Moscou et Saint-Pétersbourg).

## **2. Problèmes des collectivités locales et régionales**

### **2.1 La relation des régions avec les collectivités locales**

12. La Fédération de Russie n'est pas un Etat unitaire, et la Constitution fédérale accorde de larges pouvoirs législatifs et exécutifs aux entités régionales. La façon dont ces pouvoirs sont employés peut avoir de fortes incidences sur l'autonomie des collectivités locales. Selon certaines observations, plus une collectivité régionale assoit son autorité, plus les collectivités locales sont soumises à une forte pression. Dans certaines régions comme Vologda et Tambov, les administrations régionales soutiennent l'autonomie locale; dans d'autres, l'autonomie locale est réduite à son strict minimum<sup>4</sup>. Les tensions entre les entités locales et régionales prennent parfois la forme de conflits personnels entre les gouverneurs et les maires et se traduisent dans les faits par une restriction de l'autonomie locale.

---

<sup>4</sup> Adrian Campbell et al., «Institutional Transition and Local Self-Government in Russia», *Kier Discussion paper Series*, Institut de recherche économique de Kyoto, n° 640, octobre 2007, pp. 11-12

13. Le 13 septembre 2004, le Président Poutine a annoncé à la télévision qu'il abolissait l'élection directe des gouverneurs régionaux. Les gouverneurs seraient désormais nommés par des assemblées régionales sur la base d'une liste de candidats proposée par le Président<sup>5</sup>. La recentralisation des ressources et des fonctions administratives qui est en cours depuis 2000 semble avoir entraîné un affaiblissement de l'autonomie locale. Si cette tendance ne s'inverse pas, les régions et les collectivités locales continueront d'avoir des relations houleuses, incompatibles avec les engagements internationaux de la Fédération de Russie. Le Cadre de référence pour la démocratie régionale indique que «les relations entre les collectivités régionales et les autres collectivités territoriales subnationales doivent être régies par le principe de l'autonomie régionale énoncé dans le présent document, par le principe de l'autonomie locale énoncé dans la Charte européenne de l'autonomie locale et par celui de subsidiarité». Dans le même sens, la Recommandation 240 (2008) (article 8.3) du Congrès stipule que «les collectivités régionales coopèrent avec les collectivités locales en vue de réaliser des objectifs d'intérêt général et de répondre aux besoins des citoyens». Indubitablement, l'intervention renforcée d'autorités (régionales) de niveau supérieur dans les affaires des collectivités locales est incompatible avec l'article 4 (3) et le Préambule de la Charte concernant le principe de subsidiarité.

## 2.2 Partage des compétences entre différents niveaux de gouvernement

14. La délégation a observé que les compétences des autorités locales n'étaient pas toujours adéquates ou clairement définies. L'écart est souvent important entre les compétences et les ressources. La Constitution de la Fédération détermine les domaines de compétence de la Fédération et de ses sujets, ainsi que le droit des sujets de posséder toute la plénitude du pouvoir d'Etat en dehors de ces domaines. Les autorités locales sont habilitées à gérer tous les services publics d'intérêt local, c'est-à-dire le développement socio-économique de la municipalité, l'éducation préscolaire ainsi que l'enseignement primaire, général et professionnel, la santé publique, la protection de l'ordre public, l'aménagement de l'espace, la protection sociale et l'emploi, la protection de l'environnement et la protection contre les incendies. Conformément à la législation fédérale, les municipalités gèrent certaines fonctions d'Etat qui leur sont déléguées. La délégation de certains pouvoirs d'Etat aux collectivités locales et régionales obéit au droit fédéral et à la législation des sujets de la Fédération.

15. Il était prévu au départ de définir clairement les compétences de tous les types de municipalités pour éviter les doubles emplois dans le service public. Or certaines modifications législatives récentes n'ont fait qu'élargir le champ des compétences partagées. Il a été relevé 49 modifications de la loi 131-FZ depuis sa promulgation en 2003. Les services publics qui entrent dans cette catégorie, comme le transport en commun, le soutien de la production agricole, la gestion des situations d'urgence et la protection civile, ne s'accompagnent pas des ressources humaines et financières indispensables. En conséquence, les collectivités locales n'ont pas les moyens de gérer les nombreux services supplémentaires qui leur sont confiés. Par conséquent, le problème se pose d'avoir transféré de force les compétences d'agglomérations urbaines et rurales à des arrondissements municipaux plus importants, sans fournir les ressources financières suffisantes.

16. Les dernières modifications proposées de la loi 131-FZ et de la loi 184-FZ visent à établir un régime de substitution des pouvoirs locaux par les sujets de la Fédération, et à engager la responsabilité commune de l'Etat et des pouvoirs locaux dans la gestion de services publics locaux de qualité. Si le droit fédéral autorisait les parlements régionaux à adopter une loi sur le pouvoir de substitution dans les grandes villes régionales, cela porterait atteinte à l'effet de la loi elle-même, ainsi qu'aux garanties accordées aux collectivités locales. Une telle décision méconnaîtrait le droit des citoyens à l'autonomie locale dans les grandes villes. Il semble que ces changements ne soient pas compatibles avec l'article 3 (1), selon lequel les collectivités locales doivent pouvoir régler et gérer une part importante des affaires publiques, ni avec l'article 4 (4), qui stipule que les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières et ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité centrale ou régionale.

17. Les collectivités locales ayant la responsabilité de régler et de gérer une part importante des affaires publiques, il est clair qu'elles ne sauraient se contenter d'agir sous la tutelle d'autres niveaux de gouvernement, ce qui semble pourtant être le cas dans une large mesure.

<sup>5</sup> Vladimir Gel'man, «Leviathan's return: the policy of recentralization in contemporary Russia», In: *Federalism and local politics in Russia*, Routledge, 2008

### 2.3 Ressources financières des collectivités locales

18. De nombreuses agglomérations manquent considérablement de ressources financières pour accomplir les fonctions qu'une législation spécifique leur attribue. En outre, les problèmes des collectivités locales qui sont d'ordre financier ne se limitent pas à l'insuffisance de moyens: ils touchent aussi à la liberté de fixer les priorités en matière de dépenses, les choix politiques, et les redevances et impôts locaux. Les rapporteurs ont des doutes réels quant à l'exercice effectif des responsabilités locales, notamment dans les petites municipalités, ce qui va totalement à l'encontre de l'article 9 (2, 3 et 4) de la Charte. Lorsque des procédures de péréquation existent, elles sont sommaires, et les localités peuvent difficilement s'appuyer sur les entreprises locales pour renforcer l'assiette fiscale. Il devient urgent d'améliorer l'efficacité et l'équité du système de péréquation afin de respecter l'article 9 (5) de la Charte. La mise en place de procédures de péréquation s'avère également laborieuse au plan régional. De plus, les subventions accordées semblent souvent réservées à des secteurs ou à des projets spécifiques. Cette situation porte atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence (article 9 (7) de la Charte). Enfin, il apparaît que toutes les collectivités locales n'ont pas accès au marché national des capitaux, en violation de l'article 9 (8) de la Charte.

19. La part des ressources propres des municipalités dans les budgets locaux oscille entre 30 et 50 %, dont 10 à 20 % est alimentée par les impôts locaux, principalement les impôts fonciers. Le reste provient de transferts fédéraux et nationaux. D'une manière générale, les recettes des municipalités ne sont pas à la hauteur des charges qui leur sont conférées. Le Congrès a souligné dans la Recommandation 143 (2004) que l'assise économique et financière de la majorité des collectivités locales n'était pas suffisante pour permettre d'assurer les services publics locaux. Il a appelé les autorités russes à compléter les dispositions des lois-cadres par des amendements du Code des impôts et du Code budgétaire, afin que les collectivités locales puissent disposer des ressources financières nécessaires. Il semble que cela n'ait pas été fait.

20. Le gouvernement fédéral a au contraire pris des mesures visant à réduire les ressources propres des collectivités locales et à accroître leur dépendance par rapport aux transferts des autorités centrales et régionales, ce qui a encore restreint leur autonomie budgétaire. Ces mesures ont coïncidé avec l'élargissement du champ des compétences locales en 2005-2008, d'où un alourdissement des dépenses des collectivités locales, non compensé par une augmentation proportionnée de leurs recettes. Dans un rapport adressé à l'Assemblée parlementaire en mars 2009, il a été observé que la réforme des collectivités locales avait paradoxalement conduit à une centralisation accrue des flux financiers<sup>6</sup>. Par exemple, la part des transferts dans le budget consolidé de la Fédération de Russie est passée de 44 % en 1999 à 66 % en 2007. De même, d'après les données du ministère des Finances pour 2006, 2 % seulement des communes étaient financièrement autosuffisantes, et 60 % recevaient plus de la moitié de leurs recettes sous forme de transferts.

21. Les agglomérations rurales, qui constituent la grande majorité des unités d'administration locale, ont également subi une contraction importante de leur assiette fiscale. L'Etat possédant presque deux tiers de leur territoire, elles ne perçoivent pas les impôts fonciers qui leur permettraient d'accroître leurs recettes budgétaires. En conséquence, de nombreuses agglomérations rurales sont contraintes de transférer leurs compétences et leurs ressources financières aux arrondissements municipaux. Une telle situation est incompatible avec les paragraphes 1 et 2 de l'article 9 de la Charte, qui stipulent que les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. La Recommandation 228 (2007) du Congrès souligne la nécessité de fournir aux collectivités locales des ressources suffisantes pour permettre l'application effective de leurs compétences et responsabilités. Les charges supplémentaires des collectivités locales doivent s'accompagner du transfert de ressources adéquates ou de l'autorisation d'en générer de nouvelles.

---

<sup>6</sup> Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie, AS/Mon(2009)09 rev., mars 2009, [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090330\\_fmndoc09rev\\_2009.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090330_fmndoc09rev_2009.pdf)



## 2.4 Modification des limites territoriales

22. La Charte (article 5) exige qu'avant toute modification de leurs limites territoriales, les collectivités locales concernées soient consultées, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet. Cet article porte sur la «modification des limites territoriales locales», fusions incluses. Les procédures de consultation exigées à l'article 5 ne sont pas toujours effectuées. Etant donné le nombre élevé de municipalités faiblement peuplées, il convient d'envisager des changements réels sur ce point. L'article 4 (6) stipule aussi que 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.

23. La Recommandation 228 du Congrès (article 11) énonce que toute décision d'une autorité de niveau supérieur relative à une ou plusieurs collectivités locales doit être adoptée en suivant une procédure comportant – au moins – la notification préalable de la décision envisagée aux collectivités locales concernées, leur droit d'accéder aux documents administratifs pertinents, leur habilitation à présenter leurs propres positions dans un délai raisonnable et l'obligation de motiver la décision en tenant compte des opinions exprimées par les collectivités locales.

24. Le 1<sup>er</sup> mars 2009, 12 référendums locaux et 146 votes ont été organisés concernant la modification des limites municipales dans 79 régions russes, conformément aux règles susmentionnées. A première vue, cela laisse supposer que les dispositions de la Charte sont respectées. Néanmoins, dans de nombreux autres cas, les collectivités locales concernées n'ont pas été consultées sur la modification de leurs limites territoriales, et notamment concernant des décisions de fusion prises par des autorités de niveau supérieur: les conseils municipaux ont donné leur aval sans qu'aucun référendum n'ait été conduit.

25. Les modifications récentes de la loi 131-FZ autorisent les collectivités locales à effectuer des fusions sans consulter leurs populations. Un tel changement ne peut pas être considéré comme compatible avec les principes démocratiques consacrés par la Charte et avec la position juridique exprimée à maintes reprises par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

26. La réforme de l'administration locale dans la Fédération de Russie fait apparaître une forte tendance à fusionner les agglomérations rurales et urbaines dans des arrondissements municipaux plus grands. Les principales raisons énoncées en faveur d'un tel élargissement sont l'absence de ressources budgétaires et la nécessité d'accroître l'efficacité des services publics locaux. Certaines modifications récentes de la loi 131-FZ contribuent à promouvoir la fusion d'agglomérations et à contraindre les collectivités locales à organiser des référendums sur le sujet, même si elles n'en tirent aucun intérêt. Les autorités ont expliqué à la délégation que de nombreuses agglomérations de petite taille étaient favorables aux fusions, car elles ne disposaient pas de ressources suffisantes pour accomplir leur mission. De leur côté, les représentants des petites agglomérations que la délégation a pu rencontrer ont exprimé leurs préoccupations face aux fusions qui pouvaient leur être imposées.

27. En novembre 2007, le Congrès a appris que les limites territoriales de l'un des plus grands et des plus riches arrondissements municipaux (Odintsovsky) de la région de Moscou allaient être modifiées. Cette initiative était considérée comme visant à modifier les limites territoriales d'une collectivité locale sans son consentement préalable. Elle prévoyait de dissoudre 16 municipalités pour les fusionner en une nouvelle entité juridique. Quatre des 16 communautés concernées n'ont pas donné leur accord. L'initiative avait été proposée par référendum et le résultat s'est avéré contre la fusion des votes.

## 2.5 Révocation des maires

28. La loi 131-FZ définit les motifs autorisant des organes d'Etat à s'approprier temporairement certaines compétences des administrations locales. La procédure de révocation s'inscrit dans ce processus, par exemple lorsque l'administration locale enregistre une dette financière ou lorsqu'elle utilise à d'autres fins des crédits que des organes d'Etat lui ont attribués pour remplir une fonction d'Etat qui lui a été déléguée. Dans de tels cas, une décision judiciaire s'impose.

29. La loi 90-FZ est entrée en vigueur en mai 2009, portant modification des articles 35, 36, 37, 40 et 74 de la loi 131-FZ; le texte porte sur les pouvoirs du corps de représentants et des dirigeants, et indique si le maire ou le chef de la municipalité est élu au suffrage universel direct ou parmi les conseillers, ou si le chef de l'administration locale est engagé par le corps des représentants. La nouvelle loi vise à rendre le chef de l'administration locale davantage responsable devant le corps des représentants. Le maire est désormais tenu de soumettre un rapport annuel au conseil municipal, couvrant les affaires publiques locales et les fonctions d'Etat dévolues aux collectivités locales par des lois fédérales ou régionales.

30. Cette obligation de présenter un rapport d'activité annuel ne pose pas de problème de conformité avec la Charte. Certes, la loi modifiée vise à améliorer la qualité de la gouvernance à l'échelon local, mais elle renforce dans le même temps le pouvoir des assemblées locales de révoquer le maire à l'initiative des membres du conseil et du gouverneur (article 74.1).

31. La procédure de révocation doit être lancée par au moins un tiers des conseillers municipaux ou par le gouverneur régional. Si le conseil juge le rapport annuel insatisfaisant à une majorité des deux tiers de ses membres, la révocation est confirmée. Si la tentative de révocation du conseil échoue, elle peut être réitérée deux mois plus tard. Les motifs de révocation sont les suivants: a) décisions ou actions du chef de la municipalité ayant entraîné les conséquences énoncées à l'article 75, partie 1, paragraphes 2 et 3 de la loi 131-FZ; b) inaptitude à assumer, durant au moins trois mois, les responsabilités que des autorités supérieures ont conférées aux administrations locales; c) évaluation négative des activités du maire par l'assemblée représentative durant deux années consécutives, suite à la présentation du rapport d'activité.

32. Si la législation nationale a été respectée, il semble que les conventions internationales, les intérêts de la société civile et certaines règles de procédure aient été négligées. Par exemple, il a été observé que depuis l'adoption des modifications, plusieurs assemblées locales ont démis leur maire de leurs fonctions, notamment Tchaïkovski (kraï de Perm), Oziorsk (oblast de Tcheliabinsk), Koupino (oblast de Novossibirsk), et Souzdal (oblast de Vladimir), à l'initiative de leurs gouverneurs respectifs. Il a été fait peu de cas des procédures prescrites par la loi, qui exigent que les décisions relatives à la révocation des maires fassent l'objet d'un débat approprié au sein des assemblées locales. En outre, les maires démis de leurs fonctions n'ont pas eu la possibilité de s'exprimer devant les assemblées. Les électors respectifs n'ont même pas été informés des décisions prises.

33. Les partisans des modifications soutiennent qu'il n'existe pas de restriction légale afférente aux procédures de révocation des élus municipaux; ces questions peuvent donc être réglées par les organes de l'autonomie locale eux-mêmes, dans le respect de la législation nationale. Selon eux, ces modifications affermissent l'autorité de l'assemblée locale, et obligent le chef de la municipalité à rendre dûment compte de son action. La présentation d'un rapport d'activité annuel renforce la transparence. L'ensemble de ces changements apportés à législation visent à améliorer la gouvernance locale, conformément à la Charte, qui exige que les droits de l'administration locale soient exercés par des conseils ou des assemblées démocratiquement constitués. Le dernier argument invoqué est que les organes de l'administration locale ont le droit de déposer un recours devant le tribunal à tout moment au titre de l'article 47 de la Constitution.

34. Ces modifications font néanmoins l'objet de nombreuses critiques. Certains arguent que le fait d'autoriser la révocation des maires par le conseil local, à l'initiative du gouverneur régional, contredit le principe fondamental de l'indépendance des organes de l'autonomie locale, et introduit une procédure extrajudiciaire de révocation des maires; que lorsque le maire est élu au suffrage direct, le droit de l'électorat à une autonomie locale est compromis; que le fait d'octroyer au gouverneur le pouvoir d'engager la procédure de révocation, dans les cas où le chef de la municipalité manque à ses devoirs d'exercer les fonctions d'Etat qui lui sont dévolues, constitue une ingérence inacceptable dans les affaires internes des municipalités et contredit l'article 8 (3) de la Charte. En effet, le contrôle des affaires locales ne peut pas dans ces conditions 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. La nouvelle législation ne prévoit aucune consultation de l'électorat, ce qui contrevient à l'article 4 (6) de la Charte. La création d'une «procédure de révocation extrajudiciaire» en sus du mécanisme existant de «relèvement des fonctions uniquement par décision judiciaire» accroît la dépendance des maires par rapport au parti politique au pouvoir.

Cela entraîne aussi une confusion des rôles, avec le risque qu'un conseil municipal ne devienne un agent de l'Etat en restreignant la liberté d'action du maire. Un tel processus pourrait saper au final l'autonomie des collectivités locales [article 8 (2) ].

35. La révocation des maires pose un sérieux problème si l'on considère l'article 7 (1), qui prévoit pour les élus locaux un statut leur assurant le libre exercice de leur mandat. Dans cette perspective, les modifications récentes de la loi, notamment celles liées à la révocation des chefs de municipalités, ne sont pas sans poser des questions.

36. Etant donné que la modification de l'article 74.1.2 de la loi fédérale enfreint le principe du libre exercice du mandat local, elle doit être considérée comme incompatible avec l'article 4 (4). La responsabilité des dirigeants élus ou nommés des collectivités locales devant le conseil ou l'assemblée représentatifs de la collectivité locale devrait être garantie par la loi de façon efficace. Bien que ces garanties doivent notamment assurer que reviendra au conseil ou à l'assemblée la décision finale dans les affaires les plus importantes pour la collectivité en question, cela n'habilite pas les autorités respectives à révoquer les dirigeants arbitrairement ou sous l'influence de pressions partisans.

## 2.6 Consultation

37. La Charte européenne souligne la nécessité de consulter les collectivités locales non seulement pour les modifications de leurs limites territoriales et les modes de redistribution des ressources allouées, mais aussi pour toutes les questions qui les concernent directement [article 4 (1)]. La consultation des collectivités locales pour toutes ces questions au cours des processus de planification et de décision en temps utile et de façon appropriée constitue l'une des principales conditions préalables de l'autonomie locale. De nombreuses observations portent à penser que cette obligation, indissociable du principe de subsidiarité, n'est pas correctement respectée.

38. Le droit d'être consulté est également garanti dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui stipule qu'«au cours du processus de planification et de prise de décision concernant les mesures à adopter afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, les collectivités locales doivent être consultées autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée» [article 2 (4)].

39. La plainte de Toula est pertinente sur ce point. Après l'adoption d'une nouvelle loi en 2008 par le Parlement régional de Toula, plusieurs membres du conseil municipal de la ville ont déposé plainte auprès du Congrès en 2009. La législation en question a modifié le système des élections municipales pour des villes de plus de 400 000 habitants, le faisant passer d'un mode de scrutin majoritaire au mode proportionnel. Dans le même temps, la loi 1024-ZTO (9 juin 2008) sur les types de systèmes électoraux, les modalités et les conditions de leur application dans les élections municipales de la région de Toula a été contestée auprès du tribunal, au motif que les collectivités locales de Toula n'avaient pas été consultées, en violation de l'article 4 (6) de la Charte européenne. Toutefois le texte n'interdit pas de prendre une décision sans consulter les collectivités locales. De l'avis du tribunal, la consultation des organes de l'autonomie locale lors de l'adoption de lois afférentes à l'autonomie locale est uniquement facultative et non obligatoire. En mars 2009, le procureur de la région de Toula a rejeté l'action aux motifs que la loi 131-FZ stipule que les systèmes d'élection municipale sont déterminés par la loi régionale (article 23) et que l'obligation prescrite par la Charte de consulter les collectivités locales «autant qu'il est possible» ne signifie pas qu'une décision prise sans consultation soit nulle et non avenue. L'affaire a été déférée à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Le jugement est encore en instance.

40. Dans ce contexte, la Recommandation 171 (2005) du Congrès estime que «la consultation des collectivités locales doit être un élément incontournable des processus politique et administratif, permettant de faire connaître en temps utile et de façon efficace la volonté des autorités locales face aux décisions des autorités centrales et/ou régionales».

## 2.7 Le système électoral et son fonctionnement

41. Lors de ses visites d'agglomérations petites comme grandes, la délégation du Congrès a perçu un certain scepticisme quant au respect du droit des organes de l'autonomie locale démocratiquement constitués de régler et de gérer une part importante des affaires publiques. Le scepticisme porte surtout sur les modalités électorales. On observe un mécontentement général face au développement d'élections au «scrutin de liste bloquée» et à la radiation de tous les partis comptant moins de 50 000 membres. La plupart des partis locaux et régionaux, en particulier, n'ont plus de personnalité juridique et ne peuvent présenter de candidat aux élections à aucun niveau; quant aux candidats indépendants, il est parfois fait obstacle à leur éligibilité aux élections locales. Par exemple, dans l'agglomération rurale d'Hamatina en octobre 2009, plusieurs personnes n'ont pas pu se présenter aux élections locales en raison du scrutin de liste bloquée. La délégation a appris que dans la région de Tcheliabinsk, les candidats aux élections municipales de certains des sept principaux partis n'étaient pas choisis localement, mais imposés par «le sommet».

42. La délégation a également appris que les commissions électorales étaient souvent dominées par le parti dirigeant et perçues comme manquant d'impartialité. A propos d'élections locales récentes, de nombreux interlocuteurs de la délégation ont dénoncé certaines irrégularités voire des fraudes électorales, l'abus des ressources administratives, et l'expression d'une désillusion des citoyens à l'endroit du processus électoral. Parmi les critiques formulées à l'encontre des élections revenait souvent l'absence de choix réel et d'opposition solide. Outre que les organisations non gouvernementales (ONG) locales ne sont plus autorisées à déployer des observateurs officiels lors des élections, les observateurs internationaux n'ont pas non plus été conviés à assister aux dernières élections. Les irrégularités signalées lors des élections locales récentes concernent entre autres un bureau de vote situé dans un arrondissement de 8 000 électeurs, où 2 000 personnes auraient voté dans les 3 dernières minutes, et un autre arrondissement où 5 000 votants auraient déposé leur bulletin dans l'urne durant les 5 dernières minutes. Le dépouillement des suffrages semble perdre en transparence. Le contrôle social et public des élections ne doit pas être empêché.

43. Ces dernières années, plusieurs modifications de la loi électorale (67-FZ) ont suscité des doutes quant à leur effet réel de renforcement de l'autonomie locale. Ces modifications introduisent un système de représentation proportionnelle dans les élections municipales, interdisent aux ONG de présenter leurs propres candidats aux élections, et exigent des effectifs minimaux prohibitifs pour que les partis politiques puissent être représentés dans les conseils municipaux.

44. Il ne fait aucun doute que l'introduction d'un système proportionnel dans des élections locales peut entraîner une certaine instabilité dans la gouvernance locale. S'agissant de la conformité de ces modifications à la Charte, la question reste posée, car en diminuant l'intérêt des électeurs et des candidats pour les procédures démocratiques locales, elles peuvent compromettre les capacités des collectivités locales de réaliser les objectifs mentionnés dans le Préambule de la Charte.

45. La table ronde organisée à Miasskoïe, durant la dernière visite de la délégation, a montré que les populations locales souhaitaient particulièrement s'impliquer dans la gestion de leurs propres affaires. Néanmoins, d'une manière générale, la démocratie locale en Russie ayant vu le jour suivant une approche descendante, il faudra un certain temps avant qu'elle ne prenne ses marques sur le terrain. Certaines des structures implantées au sommet du pouvoir sont perçues comme artificielles. En revanche, on constate une participation accrue au niveau local, avec des militants qui s'affirment de plus en plus clairement et résistent à ce qu'ils perçoivent comme un retrait par le gouvernement des acquis que la loi 131-FZ initiale leur avait conférés. Les modifications récentes de cette loi, qui autorisent les collectivités locales à choisir entre l'élection des maires au suffrage universel direct ou la «nomination d'un chef des services municipaux», sont perçues par beaucoup comme un recul de la démocratie locale.

46. En conclusion, il est difficile pour la délégation, au vu des procédures électorales locales, d'affirmer que les conseils ou les assemblées locaux sont démocratiquement constitués, aux termes de l'article 3 (2) de la Charte. La question se pose aussi clairement par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme. Les droits et les libertés forment un tout indissociable. L'absence des uns peut gravement affecter la jouissance des autres. Par exemple, le fait de harceler les journalistes peut avoir une portée considérable, non seulement sur la liberté d'expression, mais aussi sur la conduite d'élections démocratiques de qualité. Plusieurs affaires de ce type ont été portées à la connaissance de la délégation. Il a été observé que, si les médias sont très actifs dans la Fédération de Russie, ils sont constamment et de plus en plus menacés. La Russie occupe la 153<sup>e</sup> place dans le Classement mondial 2009 de la liberté de la presse (et la 47<sup>e</sup> place parmi les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe).

47. Bien que la Fédération de Russie n'ait pas ratifié le Protocole 12 de la Convention, plusieurs obligations énoncées dans d'autres dispositions dudit texte rendent les pratiques liées aux élections locales hautement contestables. Les articles 10, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme sont importants à cet égard. Le premier (article 10) accorde à toute personne le droit à la liberté d'expression «sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques». Le deuxième (article 11) porte sur la liberté de réunion et d'association. Les deux sont essentielles pour que des conseils ou des assemblées locaux puissent être démocratiquement constitués. L'article 14 qui interdit la discrimination stipule que «la jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune». Les pratiques observées dans le cadre des élections locales de la Fédération de Russie contreviennent à ces dispositions de la Convention. De telles pratiques ne permettent pas d'instituer des organes de décision locaux dans un cadre réellement démocratique.

## **2.8 Relations nationales et internationales**

48. Les principes de la coopération intercommunale sont énoncés aux articles 66-69 de la loi 131-FZ. Il est attendu qu'un conseil des municipalités soit formé dans chaque région. Ce conseil n'interviendra jamais dans les activités des municipalités, pas plus qu'il ne les limitera. L'article 67 habilite les conseils des municipalités à former une Association panrusse des municipalités. Cet organisme de coordination, qui peut également inclure d'autres associations de municipalités, est autorisé à émettre des propositions concernant la nomination des membres de la délégation russe au Congrès.

49. La loi 131-FZ autorise les municipalités à établir des entreprises intercommunales pour gérer conjointement des questions d'importance locale. Toutefois, le manque de ressources financières sape l'efficacité de toute initiative économique et commerciale. De la même façon, les municipalités peuvent décider de former des ONG (articles 68 et 69). La loi n'impose aucune limitation quant au droit des collectivités locales et régionales de créer des associations internes ou externes. Bien que cela soit conforme à l'article 6 (1) de la Charte, qui énonce que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes leurs structures administratives internes, l'obligation expresse d'établir des associations dans toutes les régions est contestable du point de vue de l'article 10 (2). Ce dernier, relatif au droit des collectivités locales de s'associer entre elles et d'adhérer à une association internationale de collectivités locales, ne peut être lu comme autorisant l'Etat à imposer aux collectivités locales de s'unir contre leur gré. Dans le même sens, lorsque le Cadre de référence pour la démocratie régionale indique que les collectivités régionales peuvent «définir leurs relations mutuelles» et être membres d'organisations internationales de collectivités régionales, il va sans dire qu'il évoque clairement la liberté et non l'obligation d'association.

50. Avant 1990, il n'existait pas d'association nationale de collectivités locales en Russie. A l'initiative du gouvernement fédéral, plusieurs associations nationales ont été formées. Ces créations ayant été effectuées suivant une approche descendante, il est légitime de se demander dans quelle mesure elles sont le fruit d'une volonté et d'un intérêt réels de leurs membres. Des associations de collectivités locales ont vu le jour dans la plupart des régions ces dernières années, mais elles restent sous l'autorité des gouverneurs régionaux, ce qui les empêche de militer en faveur de leurs propres intérêts. La délégation a appris que la plupart des maires et des conseillers n'avaient aucune expérience en matière d'associations nationales de collectivités locales.

51. Le Conseil de la Fédération, en tant que chambre haute du parlement, tient une place importante dans le processus législatif. Il coopère avec les autorités fédérales et les informe de l'évolution des régions. Ce Conseil est composé de deux membres par région. Il existe également une association à l'échelle nationale, le Congrès national des municipalités de la Fédération de Russie. Toutefois, l'existence de tels organes ne garantit pas qu'ils parviennent efficacement à préserver les intérêts de leurs membres. Un représentant du Conseil a soutenu qu'il n'avait été consulté par les Commissions de la Douma qu'une fois certaines décisions adoptées.

52. Une autre organisation, la Chambre civique, représente les intérêts de la société civile. Elle a pour mission de contribuer à faire respecter la législation, de former des communautés locales, et d'aider les acteurs locaux à constituer des organes d'administration locale. Elle se présente elle-même comme une institution qui sert d'interface entre la société civile et les organes de décision. Par des activités de sensibilisation, la Chambre civique contribue à cultiver la culture démocratique dans les communautés locales. Elle est également chargée de contrôler l'application de la loi 131-FZ. Elle présente des avis juridiques sur la nouvelle législation. Un tiers de ses 129 membres sont nommés par le Président. Ce groupe nomme 43 autres membres (à partir d'une liste de candidats présentée par des organisations de la société civile panrusses). Ces deux premiers groupes nomment ensuite à leur tour les 43 membres restants (qui représentent les organisations régionales).

53. La délégation reconnaît qu'il existe clairement un droit d'association dans la Fédération de Russie comme le requiert la Charte, mais le fait que les structures d'association soient élaborées suivant une approche descendante peut poser problème. Si à première vue, cette approche descendante semble compatible avec l'expression de l'article 6 (1) «sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi», elle ne favorise pas l'adaptation des structures administratives internes aux «besoins spécifiques» des collectivités locales et ne garantit pas une «gestion efficace». Une approche ascendante bénéficierait davantage aux représentants élus et permettrait d'adapter l'application de ce principe dans l'esprit de l'article 10 (2). Seule une association créée selon une méthode ascendante telle que celle susmentionnée garantirait réellement la «protection et la promotion [des] intérêts communs» des collectivités locales.

## **2.9 Agglomérations**

54. Dans plusieurs régions de la Fédération de Russie, la création d'agglomérations est en voie de préparation. Sept municipalités entourant la métropole régionale de Krasnoïarsk seront regroupées en 2020. Toutefois, la possibilité de créer des agglomérations n'est pas définie dans la loi 131-FZ. Aucune réglementation n'existe concernant le statut des agglomérations et les organes des collectivités locales. Personne ne sait si l'opinion publique sera consultée durant le processus d'établissement des agglomérations. Il serait souhaitable que des dispositions détaillées permettent de faire le jour sur ces questions pour éviter les problèmes futurs.

## **2.10 Corruption**

55. La corruption constitue peut-être le problème le plus grave auquel se heurte la démocratie locale et régionale dans la Fédération de Russie. De nombreuses personnes rencontrées par la délégation se sont déclarées inquiètes du niveau de corruption des administrations locales et régionales. La législation qui existe pour lutter contre la corruption, et notamment les conflits d'intérêts, est fréquemment contournée.

56. Les pouvoirs locaux sont souvent accusés de corruption. Les rumeurs abondent concernant l'implication de proches des acteurs politiques locaux, par exemple le phénomène des «épouses milliardaires», qui serait la conséquence directe d'une décision du Président russe obligeant les hommes politiques à déclarer leurs revenus. La délégation a appris que les travaux publics locaux coûtaient 5 à 7 fois plus cher que des projets similaires réalisés à l'ouest, et pèsent lourdement sur le budget des administrations locales et régionales. Selon Transparency International, la Russie affiche un indice de perception de la corruption particulièrement élevé (dépassé uniquement par un seul autre membre du Conseil de l'Europe). Les pratiques de corruption peuvent être considérées comme une grave violation de la Charte concernant la définition même de l'autonomie locale, qui requiert que les affaires publiques soient réglées et gérées au profit des populations locales [article 3 (1)]. Le Cadre de référence pour la démocratie régionale énonce exactement le même principe.

Le Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux rejette tout clientélisme: «L'élu s'abstient d'exercer ses fonctions ou d'utiliser les prérogatives liées à sa fonction dans l'intérêt particulier d'individus ou de groupe d'individus, dans le but d'obtenir un intérêt personnel direct ou indirect» (article 8). L'article 13 interdit de la même façon toute corruption active ou passive. Le Cadre de référence stipule que l'autonomie régionale doit être exercée dans un esprit d'ouverture, de transparence, de participation et de responsabilité vis-à-vis des citoyens.

57. Il peut être recommandé d'établir de nouveaux mécanismes de prise de décision pour réduire la corruption. A cet égard, certaines procédures obligatoires d'appel à la concurrence qui sont utilisées dans les pays développés gagneraient à être explorées.

### **2.11 Droit de définir les structures administratives**

58. La Charte (article 6) et le Cadre de référence (section 2, «Administration régionale») énoncent le droit des collectivités locales et régionales de définir leurs propres structures administratives en fonction des besoins locaux, et de réglementer les conditions d'emploi de leur personnel. Deux conditions *sine qua non* régissent le respect de ce droit : un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence, et des possibilités adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. La délégation a noté que dans certaines régions comme Tcheliabinsk des établissements dispensent des stages de formation à destination des nouveaux élus de toutes les agglomérations, y compris les agglomérations rurales. Cette initiative constitue une avancée décisive, car de nombreux problèmes rencontrés par les collectivités locales résident dans l'absence de gestionnaires qualifiés et de personnel compétent, et dans la nécessité de former les hommes politiques locaux. Il n'en demeure pas moins que de grands efforts restent à faire. Tant que leurs responsables ne bénéficieront pas d'un savoir-faire et d'une formation en cours d'emploi, les collectivités locales continueront d'être amenées à transférer leurs compétences à des autorités supérieures. Pour répondre à ce besoin, la mise en place d'une institution de formation fédérale ou d'une chaîne de centres de formation régionaux irait dans le sens de l'article 6 (2) de la Charte et de la section 2 du Cadre de référence.

### **2.12 Protection légale d'autonomie locale et régionale**

59. Alors que l'article 11 de la Charte et la section 1 (e) du Cadre de référence reconnaissent pour les collectivités locales et régionales le droit de disposer d'un recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences, des préoccupations réelles ont été portées à la connaissance de la délégation quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Selon certaines allégations, il est aujourd'hui impossible de protéger les droits des citoyens individuels et des institutions autonomes, car le pouvoir judiciaire n'est plus indépendant et impartial. Les articles 6, 7 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui énoncent le droit à un procès équitable, le refus de toute peine sans base légale et le droit à un recours efficace, exigent que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire soient assurées.

### **2.13 Propriété**

60. Le transfert de biens publics aux collectivités locales et régionales reste une préoccupation majeure pour de nombreuses communautés locales. Une grande partie des terres, principale source de financement dans les agglomérations rurales, demeure sous la propriété de l'Etat et n'est donc pas soumise à des contrôles d'aménagement locaux. La loi fédérale 53-FZ (2006) sur l'enregistrement des biens immeubles a eu pour effet de priver les zones métropolitaines du droit de disposition, et de rendre plus complexe la procédure d'octroi.

61. Des plaintes ont été exprimées selon lesquelles les collectivités locales ne disposeraient pas des pouvoirs nécessaires pour gérer leurs terres correctement. Les pouvoirs fédéraux semblent réticents à transférer les terres aux collectivités locales. L'orientation foncière et la mise en œuvre de plans directeurs d'aménagement constituent par nature des tâches locales, et doivent donc être gérées par des collectivités locales sans l'intervention de l'Etat.

### 3. Conclusions et recommandations

62. Au cours de leurs visites dans la Fédération de Russie, les rapporteurs connaissaient les avancées prometteuses accomplies jusqu'en 2003, durant la période d'évolution législative rapide qui avait fait passer le système russe du «centralisme démocratique» à un système autonome d'administration locale, conforme aux principes de la Charte. Ils ont appris que par la suite, de nombreuses modifications de la législation de base avaient fait reculer ces progrès.

63. La loi 131-FZ a été soumise à 49 modifications en un temps relativement bref. A l'évidence, il n'est pas aisé de transformer les caractéristiques d'un système politique de tradition centraliste en un système fondé sur les principes de décentralisation et de subsidiarité. Néanmoins, les modifications les plus importantes semblent affaiblir le texte d'origine: élargissement du champ des compétences partagées entre les administrations locales et les autorités de niveau supérieur, sans l'apport de ressources financières proportionnées, dépendance accrue des collectivités locales par rapport aux fonds centraux, tendance croissante à faire fusionner les agglomérations rurales et urbaines dans des unités plus grandes, dissolution des municipalités de moindre taille ou modification des limites territoriales sans consulter les communautés locales, renforcement du pouvoir des assemblées locales d'élus de révoquer les maires, et aggravation des problèmes politiques et administratifs due au changement des systèmes électoraux.

64. La Fédération de Russie a accompli des efforts importants pour se conformer à la Charte: elle ne doit pas entrer en phase de régression. L'harmonisation ne doit pas seulement être effectuée sur le papier mais aussi dans la pratique, en s'appuyant sur les conclusions du présent rapport et en gardant à l'esprit les principes de la Charte et ceux de la Convention européenne des droits de l'homme.

1. Les suggestions présentées en 2004 dans la Recommandation 143 et la Résolution 171 du Congrès doivent être soigneusement prises en considération.
2. Le droit des autorités locales d'être consultées sur les questions qui les concernent, garanti par la Charte, doit être strictement observé. Même lorsque des motifs légitimes justifient la modification de limites territoriales en vue d'une gestion plus efficace des affaires locales, les communautés locales ou leurs organes représentatifs doivent être consultés par toutes les voies disponibles.
3. Les critiques des modifications récentes de la loi 131-FZ concernant la procédure de révocation des maires par les conseils municipaux à l'initiative des gouverneurs régionaux doivent être prises en considération, et il convient de procéder aux révisions nécessaires dans la législation et dans la pratique.
4. Il est essentiel de fournir aux collectivités locales les ressources financières proportionnées à leurs compétences, comme l'énonce la Charte. Le manque de transparence par rapport à l'affectation des fonds est inconciliable avec l'essence même de l'autonomie locale. Les collectivités locales doivent disposer de fonds à la hauteur de leur mission ou être autorisées à augmenter leurs recettes lorsqu'elles se voient dévolues des fonctions d'Etat auparavant assurées par des autorités de niveau supérieur.
5. Le système électoral doit être révisé pour diminuer les effectifs minimaux prohibitifs qui sont exigés pour que les partis politiques puissent être représentés au sein des conseils municipaux et régionaux.
6. Les dispositions de la loi 131-FZ rendent obligatoire l'établissement d'associations municipales. Or l'article 10 (2) de la Charte n'autorise pas l'Etat à imposer aux unités locales autonomes de s'unir de façon formelle ou informelle. Ces choix appartiennent aux assemblées locales nouvellement élues.



7. Des mesures *de jure* et *de facto* doivent être prises pour garantir que les collectivités locales autonomes ne se trouvent pas sous le contrôle total des collectivités régionales. Il importe d'empêcher que les gouverneurs régionaux interviennent constamment dans les affaires des collectivités locales. Le Cadre de référence inclut des dispositions interdisant le fait de placer les collectivités locales en position juridique inférieure par rapport aux collectivités régionales, même dans les Etats fédéraux. Le Cadre de référence souligne que la démocratie régionale ne doit pas se réaliser aux dépens de l'autonomie des collectivités locales, mais au contraire intégrer des mesures visant à protéger celles-ci dans le plein respect des acquis de la Charte.
8. De petites agglomérations qui ne disposent pas des ressources financières et des biens immeubles nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités en matière de services publics sont contraintes de transférer leurs compétences à des autorités de niveau supérieur. Cela devrait être évité par des mesures appropriées permettant de protéger l'institution de l'autonomie locale elle-même.
9. De nouveaux mécanismes de prise de décision devraient être envisagés en vue de réduire la corruption, comme les procédures obligatoires d'appel à la concurrence qui sont utilisées dans de nombreux pays développés.
10. Les programmes et les organisations destinés à former les élus locaux devraient être étendus et renforcés, afin d'améliorer l'efficacité des services publics locaux.
11. Il est recommandé de réexaminer dans le détail, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, le projet de loi qui autorise les parlements régionaux à légiférer pour transférer au gouvernement des sujets de la Fédération les compétences des collectivités locales, notamment celles liées à des fonctions municipales d'importance locale. Ce projet de loi pourrait en effet compromettre la philosophie qui sous-tend la réforme de l'autonomie locale en Russie, compte tenu de l'article 130 de la Constitution fédérale, qui stipule que l'administration locale doit gérer les affaires publiques d'importance locale sous sa propre responsabilité. Cela permettrait de ne pas déroger à l'article 4 (4) de la Charte, qui énonce que les compétences confiées aux collectivités locales doivent être pleines et entières.

**ANNEXE**

**Programme de la première visite de monitoring du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie**

**(Moscou, 16-17 décembre 2009)**

**Délégation du Congrès:**

- M. Christopher NEWBURY      Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès, Conseiller du Wiltshire, Royaume-Uni
- M. Knud ANDERSEN            Rapporteur sur la démocratie régionale, Vice-président du Congrès, Conseiller de Bornholm, Danemark
- Prof. Dr. Ruşen KELEŞ        Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Professeur à l'université d'Ankara, Turquie

**Mercredi, 16 décembre 2009**

- M. Evgeny M. MARKOV, Président de l'Union des villes et communes.
- M. Youri OSINTSEV, Vice-ministre du Développement régional, et des fonctionnaires du ministère du Développement régional.
- M. Stepan KIRICHUK, Président de la Commission de l'autonomie locale du Conseil de la Fédération, Président du Congrès national russe des municipalités, ancien membre du Congrès du Conseil de l'Europe ;
- M. Valery KADOKHOV, Premier vice-président de la Commission des affaires régionales du Conseil de la Fédération, membre du Congrès du Conseil de l'Europe ;
- M. Anatoly SALTYKOV, Premier vice-président de la Commission de l'autonomie locale du Conseil de la Fédération, membre du Congrès du Conseil de l'Europe.
- M. Victor USACHEV, Président de la Commission des affaires régionales de la Douma d'Etat ;
- M. Vyacheslav TIMCHENKO, Président de la Commission de l'autonomie locale de la Douma d'Etat, membre du Conseil présidentiel pour le développement de l'autonomie locale, Président du Conseil national russe de l'autonomie locale ;
- Mme Svetlana RAZVOROTNEVA, Chef de l'Exécutif central du Conseil national russe de l'autonomie locale.
- M. Emil MARKWART, Président du Club européen d'experts municipaux.

**Jeudi, 17 décembre 2009**

- M. Fernando M. VALENZUELA, Chef de la délégation de l'Union européenne à Moscou, et
- M. Gavin EVANS, Chef du département politique de la délégation de l'UE.
- M. Victor PANKRASCHENKO, membre de la Chambre civique, membre de la Commission de l'autonomie locale du Conseil de la Fédération, Directeur général du Congrès national russe des municipalités, membre du Conseil présidentiel pour le développement de l'autonomie locale, Secrétaire de la délégation russe auprès du Congrès du Conseil de l'Europe ;
- Mme Victoria BRAILITSA, membre de la Chambre civique, Secrétaire de la délégation russe auprès du Congrès du Conseil de l'Europe.

\*\*\*\*\*

**Programme de la deuxième visite de monitoring du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie**

**(Tcheliabinsk et Moscou, 14-15 avril 2010)**

**Délégation du Congrès:**

- M. Christopher NEWBURY      Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès, Conseiller du Wiltshire, Royaume-Uni
- M. Knud ANDERSEN            Rapporteur sur la démocratie régionale, Vice-président du Congrès, Conseiller de Bornholm, Danemark
- Prof. Dr. Ruşen KELEŞ        Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Professeur à l'université d'Ankara, Turquie

**Mercredi , 14 avril 2010 à Moscou**

- Membres du Club européen d'experts municipaux.
- M. Dmitry MURATOV, Rédacteur en chef de la *Novaïa Gazeta*.
- Mme Ludmila ALEKSEEVA, Présidente du Groupe Helsinki de Moscou.
- M. Boris NEMTSOV, ancien Vice-Premier ministre, co-fondateur du parti politique « Union des forces de droite ».

**Jeudi, 15 avril 2010 à Tcheliabinsk**

- M. V. V. MYAKUSHEV, Président de l'Assemblée législative de Tcheliabinsk et Président de la Commission du budget et des taxes, ainsi que d'autres membres de l'Assemblée législative de Tcheliabinsk.
- Table-ronde sur « Le respect des droits de l'homme et les problèmes et perspectives de l'autonomie locale dans les localités de la région de Tcheliabinsk », organisée dans le village de Miasskoïe sous l'égide de l'Association russe des localités rurales.
- Représentants des médias et des ONG de Tcheliabinsk.
- Représentants de la ville de Tcheliabinsk.