

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 348 (2013)¹ La démocratie locale et régionale en Ukraine

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(2011)2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, selon lequel l'un des buts 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(2011)2 susmentionnée, 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 sa Résolution 307 (2010)REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

d. à sa Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales et à sa Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale;

e. à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009) – qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi –, ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès (CM/Cong(2011)Rec282 final), qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du cadre de référence précité dans le contexte de leurs politiques et de leurs réformes;

f. à sa Recommandation 102 (2001) sur les collectivités locales et régionales en Ukraine;

g. à l'exposé des motifs (CG(25)8PROV) sur la démocratie locale et régionale en Ukraine, présenté par Marc Cools et Pascal Mangin.

2. La délégation du Congrès a effectué deux visites en Ukraine, qui ont eu lieu respectivement du 20 au 23 mai 2012 et du 22 au 23 avril 2013².

3. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe, les autorités ukrainiennes à tous les niveaux territoriaux, les associations des pouvoirs locaux et régionaux, les experts et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue pour leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la visite, ainsi que pour l'information fournie à la délégation.

4. Le Congrès souligne ce qui suit:

a. l'Ukraine a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 6 novembre 1996 et l'a ratifiée dans toutes ses dispositions le 11 septembre 1997. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} janvier 1998;

b. l'Ukraine a 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) le 20 octobre 2011 mais ne l'a pas encore ratifié.

5. Le Congrès note avec satisfaction:

a. les initiatives prises par le gouvernement en ce qui concerne une réforme territoriale d'envergure et l'autonomie locale et régionale, ainsi que le fait que les collectivités locales et leurs associations y ont été associées par le biais de mécanismes de consultation, ainsi que l'adoption par le gouvernement de la «Stratégie du développement régional jusqu'à 2015»;

b. l'adoption de la loi sur les associations des pouvoirs locaux du 16 avril 2009, qui définit la base juridique de l'organisation et des activités des associations des collectivités locales et de leurs unions volontaires, ainsi que leur interaction avec les instances centrales et locales;

c. l'action commune des associations nationales ukrainiennes au sein de leur «Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Ukraine»;

d. les déclarations du Président de l'Ukraine du 28 mars et du 6 juin 2013 dans lesquelles il affirme «que la réforme de l'autonomie locale est l'une des réformes les plus urgentes que doit mener le pays»;

e. la mise en place d'instruments de coordination et de consultation tels que l'«Assemblée constitutionnelle», qui réunit les représentants des partis politiques et de la société civile pour élaborer des propositions de changement à la Constitution de l'Ukraine, et le «Conseil des régions», qui a pour but l'amélioration des relations entre les administrations étatiques et les collectivités locales;

f. les travaux de l'Assemblée constitutionnelle concernant la «Motion d'amendement du chapitre XI – Autonomie locale – de la Constitution de l'Ukraine» présentée à l'assemblée pendant sa réunion du 21 juin 2013;

g. la ratification par l'Ukraine du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales

relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

6. Le Congrès regrette cependant:

a. que la législation limite l'autonomie de décision et de gestion des collectivités locales aux «sujets d'importance locale», et que ces collectivités ne puissent pas pleinement exercer leurs compétences pour toute question qui les concerne, ce qui porte atteinte aux principes garantis par les articles 3 et 4 de la Charte;

b. que plusieurs villes, y compris la capitale, restent sans maire élu pendant de longues périodes en raison d'un vide juridique dans la loi électorale, ce qui porte atteinte à l'exercice de la démocratie locale dans les villes concernées, en particulier sous l'angle de l'article 7, paragraphe 1, de la Charte;

c. que l'autonomie financière des collectivités soit limitée du fait des restrictions au sein du système des relations interbudgétaires, que le financement concomitant des compétences déléguées soit insuffisant, que la transparence ne soit pas toujours garantie, notamment dans la répartition des subsides et des transferts, et que la formule de péréquation soit d'une complexité qui rend son application difficile entre les régions;

d. qu'il n'y ait pas une division claire des compétences et de l'action administrative entre les administrations de l'Etat et celles des collectivités territoriales, ce qui peut engendrer des chevauchements ou des doublons dans la gestion des compétences et générer une interférence du pouvoir central (en la personne du chef de l'administration) sur l'action des pouvoirs locaux et porter atteinte à l'article 8 de la Charte;

e. que l'exode rural se soit développé, ce qui a donné lieu, dans de nombreuses municipalités, à un déclin démographique et à des difficultés pour maintenir une dynamique économique locale, et à une recentralisation des compétences des petites municipalités par la réattribution à l'Etat de ces compétences, initialement dévolues au niveau local;

f. que la réforme avance lentement malgré les déclarations d'intention vigoureuses qui avaient été formulées au plus haut niveau de l'Etat, et que des projets de lois recentralisateurs visent à retransférer des compétences locales au niveau central, en dépit des objectifs de la réforme.

7. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités ukrainiennes à prendre en compte les recommandations suivantes:

a. renforcer la subsidiarité en octroyant une part importante des affaires publiques aux collectivités locales et accroître

la capacité d'action des autorités locales en renforçant, sur une base volontaire, les regroupements de ces collectivités locales selon les formes définies par les autorités centrales, telles que, par exemple, la fusion ou l'intercommunalité;

b. organiser des élections dans les délais les plus courts possible pour élire des maires dans les villes où ce poste est vacant depuis longtemps, notamment dans la ville capitale de Kiev;

c. renforcer l'autonomie financière des collectivités locales et améliorer le système de péréquation prévoyant une répartition des fonds transparente et équitable, fondée sur des critères clairs et objectifs, et en les inscrivant dans l'agenda de la réforme pour garantir le respect de l'article 9 de la Charte;

d. transférer les compétences administratives des districts et des régions vers des instances élues pour créer une administration sous leur responsabilité;

e. élaborer des stratégies spécifiques, notamment par un transfert de compétences au niveau local, visant à revitaliser les zones périurbaines et les zones rurales exposées au déclin démographique, économique et social, et associer les autorités locales de ces zones géographiques à l'élaboration de ces stratégies par les autorités centrales;

f. mettre en œuvre le projet de réforme dans les meilleurs délais par le biais d'une législation fondée sur la «Motion d'amendement du chapitre XI de la Constitution de l'Ukraine», présentée lors de la réunion de l'Assemblée constitutionnelle du 21 juin 2013 ainsi que, si nécessaire, par le biais d'une révision constitutionnelle;

g. ratifier dans un futur proche le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, déjà signé par l'Ukraine le 20 octobre 2011, en vue notamment de renforcer l'accès du public aux documents de planification importants au niveau local.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3^e séance (voir le document CG(25)8, exposé des motifs); rapporteurs: Marc Cools, Belgique (L, GILD), et Pascal Mangin, France (R, PPE/CCE).

2. Les deux rapporteurs ont été assistés par Bernd Semmelroggen, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par M^{me} Sedef Cankocak, cosecrétaire de la Commission de suivi du Congrès.