

25^e SESSION
Strasbourg, 29-31 octobre 2013

CG(25)8FINAL
31 octobre 2013

La démocratie locale et régionale en Ukraine

Commission de suivi

Rapporteurs : M. Marc COOLS, Belgique (L, GILD¹) ;
M. Pascal MANGIN, France (R, PPE/CCE)

Recommandation 348 (2013)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport de suivi constitue le deuxième rapport portant sur l'état de la démocratie locale et régionale en Ukraine depuis 2001. Le rapport souligne les initiatives jugées positives prises par le gouvernement en vue d'une réforme substantielle de l'aménagement territorial à laquelle les collectivités locales représentées par leurs associations sont associées par le biais de la procédure de consultation mise en place sur la réforme. Le rapport note, cependant, que la législation limite l'autonomie de décision et de gestion des collectivités locales, que plusieurs villes, y compris la capitale, n'ont pas de maire pendant de longues périodes, et que l'autonomie financière des collectivités reste limitée. Le rapport souligne également l'absence d'une division claire des compétences et de l'action administrative entre les administrations de l'Etat et celles des collectivités territoriales et que, malgré les déclarations d'intention fortes formulées au plus haut niveau de l'Etat pour sa mise en place, la réforme n'avance pas au rythme souhaité.

Il est recommandé aux autorités ukrainiennes de revoir leur législation afin de supprimer les restrictions opérées sur les compétences des collectivités locales et leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences. Les autorités sont encouragées à tenir, dans des délais les plus courts, des élections dans les villes où le poste de maire reste vacant. La recommandation souligne la nécessité de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales et à améliorer le système de péréquation pour le rendre plus équitable et transparent. Elle invite les autorités à mettre en œuvre le projet de réforme dans les meilleurs délais. Enfin, la recommandation appelle les autorités ukrainiennes à 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).

¹L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits

La démocratie locale et régionale en Ukraine

RECOMMANDATION 348 (2013)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(2011)2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 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 la 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 la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, la Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

e. à la Résolution 299 (2010) du Congrès 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 cadre de leurs politiques et réformes ;

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

g. à l'exposé des motifs [CG(25)8FINAL] sur la situation de la démocratie locale et régionale en Ukraine, présenté par MM. Marc Cools (Belgique, L, GILD) et Pascal Mangin (France, R, PPE/CCE).

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 2013³.

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 et 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, ci-après dénommée « la Charte ») 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 janvier 1998 ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3^{ème} séance (voir le document [CG\(25\)8FINAL](#) exposé des motifs) rapporteurs : Marc Cools, Belgique (L, ILDG) et Pascal Mangin (R, EPP/CCE).

³ Les deux rapporteurs ont été assistés de M. Bernd Semmelroggen, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et de Mme Sedef Cankoçak, Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès.

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 vue d'une réforme territoriale et de l'autonomie locale et régionale d'envergure à laquelle les collectivités locales et leurs associations 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 faites par le Président de l'Ukraine les 28 mars et 6 juin 2013 dans lesquelles celui-ci 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 » réunissant 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.

6. Le Congrès regrette cependant :

a. la législation limitant l'autonomie de décision et de gestion des collectivités locales aux « sujets d'importance locale » et le fait que les collectivités ne peuvent 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. l'absence de maires élus dans plusieurs villes, y compris la capitale, 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. la limitation de l'autonomie financière des collectivités du fait de restrictions du système des relations inter budgétaires, ainsi que l'insuffisance de financement concomitant des compétences déléguées, la transparence qui n'est pas toujours garantie, notamment dans la répartition des subsides et transferts et la complexité de la formule de péréquation qui rend son application difficile entre les régions ;

d. l'absence d'une division claire des compétences et de l'action administrative entre les administrations de l'Etat et celles des collectivités territoriales, 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. l'exode rural qui a donné lieu, dans de nombreuses municipalités, à un déclin démographique et des difficultés à maintenir une dynamique économique locale, et à une recentralisation des compétences des petites municipalités par la réallocation de ces compétences, initialement dévolues au niveau local, à l'Etat ;

f. l'état d'avancement de la réforme qui est sujette à un rythme lent malgré les déclarations d'intention fortes qui avaient été formulées au plus haut niveau de l'Etat, ainsi que des projets de lois recentralisateurs visant à ré-transférer 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'agir des autorités locales en renforçant, sur 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 pour élire des maires dans les villes où ce poste est vacant depuis longtemps, notamment dans la ville capitale de Kyiv ;

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 (STCE n° 207), 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.

La démocratie locale et régionale en Ukraine

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	Introduction : But et portée de la visite, mandat.....	6
2.	Contexte historique, politique et constitutionnel.....	7
2.1	Situation internationale et relations avec les pays voisins.....	7
2.2	Situation politique interne et élections	8
2.3	Rapports et recommandations antérieurs.....	11
3.	Respect des obligations et engagements	11
3.1	Niveau de réception de la Charte	11
3.2	Développements constitutionnels et législatifs	11
3.3	Collectivités locales : structures territoriales et compétences	14
4.	Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale.	17
4.1	Article 2 - Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale et Article 3 - Concept de l'autonomie locale.....	17
4.2	Article 4 – Portée de l'autonomie locale.....	18
4.3	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	21
4.4	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales	21
4.5	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	23
4.6	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	24
4.7	Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales	25
4.8	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales.....	32
4.9	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	33
5.	L'autonomie régionale : La République Autonome de Crimée	34
5.1	Aspects légaux.....	34
5.2	Aspects politiques et économiques	34
5.3	Les collectivités locales de Crimée	35
6.	Démocratie régionale : le développement de la régionalisation en Ukraine et le Cadre de référence pour la démocratie régionale.....	35
6.1	Fondement juridique	35
6.2	Structures et organes des districts (<i>raïons</i>) et des régions (<i>oblasts</i>)	36
6.3	Particularités de Kyiv (oblast)	37
7.	Etat d'avancement de la réforme de l'autonomie locale et régionale.....	39
7.1	Les réformes en cours : histoire et objectifs	39
7.2	Instruments et méthodes de travail.....	39
7.3	Le calendrier de la réforme.....	41
7.4	Réformes au niveau régional	41
8.	CONCLUSIONS.....	42
	Annexe I - Programme de la visite de suivi du Congrès en Ukraine (1ère partie, 21-23 mai 2012).....	46
	Annexe II - Programme de la visite de suivi du Congrès en Ukraine – 2 ^e partie (22-23 avril 2013)....	49
	Annexe III - Revenu de la population en Ukraine, par région	52
	Annexe IV - Unités administratives par régions au 1er janvier 2012	53

1. Introduction : But et portée de la visite, mandat

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Le présent rapport sur la démocratie locale et régionale en Ukraine succède à la Recommandation 102 (2001) adoptée en novembre 2001. Ce nouveau rapport s'inscrit également dans une série d'activités du Congrès relatives à l'évolution du niveau local et régional en Ukraine⁴.

2. L'Ukraine a adhéré au Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995 et a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») respectivement le 6 novembre 1996 et le 11 septembre 1997. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er janvier 1998 ; aucune déclaration ou réserve n'a été formulée.

3. L'Ukraine a adhéré à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 21 septembre 1993. La Convention-cadre est entrée en vigueur le 22 décembre 1993. Le pays a ratifié, le 4 novembre 2004, le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), qui est entré en vigueur le 5 février 2005. Elle a signé (le 20 octobre 2011) mais pas encore 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). Les autorités nationales ont informé la délégation que la procédure de ratification pourrait être relancée au cours de cette législature du Parlement (la *Verhovna Rada*).

4. La recommandation précédente sur la démocratie locale et régionale en Ukraine a été adoptée par le Congrès en 2001 (Recommandation 102 (2001)).

5. Deux visites ont été effectuées par une délégation du Congrès en Ukraine du 20 au 23 mai 2012 et du 22 au 23 avril 2013, afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays à la lumière de la Charte. La commission de suivi a nommé M. Fabio PELLEGRINI (Italie, L, SOC) et M. Pascal MANGIN (France, R, PPE/CCE) en tant que co-rapporteurs pour la démocratie locale et régionale. Après le départ de M. PELLEGRINI du Congrès en automne 2012, M. Marc COOLS (Belgique, L, GILD) a été nommé rapporteur pour la démocratie locale du Congrès. Les rapporteurs ont été assistés par M. Bernd SEMMELROGGEN, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par un membre du secrétariat du Congrès.

6. Lors de ces deux visites, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des associations des collectivités locales et régionales, des maires et des conseillers municipaux et régionaux, les représentants des organes de la République autonome de Crimée ainsi que des membres du conseil de la ville de Simféropol. Ils ont participé à des réunions avec les représentants du Parlement de l'Ukraine, la *Verhovna Rada*, de l'administration présidentielle, du gouvernement, des ministères et d'autres hautes institutions ukrainiennes. Les programmes détaillés de ces visites figurent en annexe au présent rapport.

7. Les rapporteurs souhaitent remercier la représentation permanente de l'Ukraine 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 également la délégation ukrainienne du Congrès et les trois associations de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement des visites.

⁴ CGBUR(3)76 du 11 février 1997, Rapport sur la situation de l'autonomie locale en Ukraine (11 février 1997) ; CG(5)6 Partie II F du 19 mai 1998, Rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Ukraine, Résolution 68 (1998)1 sur la démocratie locale et régionale en Ukraine, Recommandation 48 (1998)1 sur la démocratie locale et régionale en Ukraine, CGBUR(7)95 du 8 décembre 2000, Rapport du groupe de rapporteurs du CPLRE sur l'Ukraine, CG/BUR(7)73 du 15 janvier 2001, Rapport du groupe de rapporteurs du CPLRE sur l'Ukraine (Visite à Kyiv, 6-8 décembre 2000), CG(8)22 Partie II rev. du 21 novembre 2001, Rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Ukraine ; Résolution 123 (2001) du Congrès du 9 novembre 2001, Pouvoirs locaux et régionaux sur la démocratie locale et régionale en Ukraine, Recommandation 102 (2001) du 9 novembre 2001 Démocratie locale et régionale en Ukraine.

2. Contexte historique, politique et constitutionnel

8. L'Ukraine (ex-République socialiste soviétique de l'Ukraine) est indépendante depuis la déclaration d'indépendance du 24 août 1991. Ses frontières actuelles sont telles qu'elles étaient en 1954, date à laquelle la Crimée a été transférée de la RSS de Russie à la RSS de l'Ukraine.

9. La Constitution de 1981 a défini la structure territoriale du pays, qui inclut des régions (*oblasts*), des districts et des collectivités locales (villes, arrondissements, villages, localités)⁵. Cette architecture générale des collectivités territoriales est encore valable aujourd'hui.

10. En ce qui concerne les attributions de compétences financières et administratives aux grandes villes, il y avait déjà des exceptions pendant la période soviétique, où les « centres de localisation d'industries (lourdes) importantes » jouissaient du statut spécial de « ville d'importance pour le district » et étaient assimilées à des districts. Sébastopol, port qui abritait la flotte russe de la mer Noire, ainsi que Kyiv, la capitale, étaient administrées directement par Moscou. La République autonome de Crimée a regagné son autonomie régionale juste avant 1991.

11. D'une manière générale, le système actuel est marqué par sa « généalogie soviétique », au sens où il a conservé des « séquelles » de cette généalogie : un manque de transparence et de clarté concernant l'architecture de l'autonomie locale et régionale, une distribution verticale des compétences peu respectueuse du principe de la subsidiarité (répartition très floue des responsabilités entre une multitude d'unités administratives locales), un système de finances publiques peu adapté aux besoins modernes d'une économie de marché et un risque de dysfonctionnement dans la coordination et la coopération entre les unités territoriales de l'administration de l'Etat et celles des collectivités locales. Le Président de l'Ukraine a souligné le 8 février 2012 qu'il était nécessaire d'annuler enfin « des règlements obsolètes hérités de l'ère soviétique qui régissent les relations de l'Etat avec le citoyen ».⁶

12. Les grandes orientations générales de l'Ukraine, les droits fondamentaux ainsi que l'organisation de l'Etat, y compris les dispositions qui concernent l'exercice du pouvoir au niveau des unités territoriales, sont fixés dans la Constitution du 28 juin 1996, un texte qui trouve ses bases matérielles dans un « contrat constitutionnel » relatif aux « principes fondamentaux de l'organisation du pouvoir étatique ainsi que de l'autonomie territoriale », signé entre le Président de l'Ukraine et le Président de la *Verhovna Rada* le 8 juin 1995.

13. La Constitution de 1996 a été amendée par la loi du 8 décembre 2004, mais la Cour constitutionnelle a annulé cette loi dans son arrêt du 1^{er} octobre 2010, considérant qu'elle était inconstitutionnelle en raison d'une violation des dispositions relatives à la procédure d'amendement de la Constitution. Le 6 novembre 2012, le Parlement a voté la loi « concernant les référendums ukrainiens », qui permet au Président, en cas de nouveau projet de Constitution, d'ordonner un référendum national pour déterminer l'adoption d'un tel texte constitutionnel.

2.1 Situation internationale et relations avec les pays voisins

14. En ce qui concerne les relations avec l'Union européenne (UE), selon un sondage du centre Razumkov d'automne 2011, 43,7 % de la population ukrainienne est favorable à l'adhésion du pays à l'UE, tandis que 30,6 % soutiennent l'adhésion à l'Union douanière avec la Russie, le Belarus et le Kazakhstan, et 9,3 % plaident pour l'adoption d'une position plutôt neutre⁷. Il y a une différenciation assez nette entre la partie orientale et méridionale du pays d'une part, et la partie centrale et occidentale d'autre part. La population méridionale est favorable à 50,7 % à l'adhésion à l'Union douanière. D'autres sondages reflètent un score beaucoup plus serré⁸.

15. Un accord d'association entre l'Ukraine et l'UE a été paraphé, mais pas encore signé ni ratifié. Les positions actuelles des deux parties concernant le développement futur de cet accord ont été

⁵ En ce qui concerne la délimitation des frontières administratives exactes, la Fédération de Russie conteste, au sein de la « Commission ukrainienne-russe sur la délimitation territoriale », le point de vue selon lequel les frontières entre les unités territoriales soviétiques auraient été fixées définitivement.

⁶ <http://www.sacbee.com/2012/02/09/4251597/ukraines-path-to-eu-has-no-alternatives.html>

⁷ www.razumkov.org.ua/ukr/p_oll.php?poll_id=599

⁸ http://www.ukrinform.ua/eng/news/association_with_eu_supported_by_41_of_ukrainians_poll_301743

formulées dans un communiqué commun lors du 16e Sommet Ukraine/UE du 26 février 2013⁹. Entre-temps, l'UE poursuit sa politique de voisinage et les plans et projets à mettre en œuvre sont contenus dans un document de travail de la Haute Représentante de l'UE du 20 mars 2013¹⁰. Du côté ukrainien, le Conseil des ministres a adopté en avril 2012 un plan d'action dans la perspective de faciliter l'adaptation de son système juridique à celui de l'UE¹¹. Au-delà de la question de l'adhésion, la *Verhovna Rada* a ratifié le 22 mars 2013 un accord avec l'UE concernant la simplification des visas pour certains groupes de la population. A noter aussi la déclaration commune du Sommet du « partenariat oriental » de Varsovie du 29/30 septembre 2011. L'Ukraine recherche actuellement l'appui financier de l'UE pour les réformes administratives¹², en plus du soutien déjà apporté par l'UE à un certain nombre de projets dans le cadre du « partenariat oriental »¹³.

16. Concernant la coopération entre l'Ukraine et la Fédération de Russie, les relations mutuelles sont largement dominées par deux dossiers : l'adhésion de l'Ukraine à un accord ayant pour but de créer une zone douanière avec la Russie, le Belarus et le Kazakhstan et le dossier relatif aux conditions de livraison de l'énergie à l'Ukraine par la Russie sur la base d'un accord signé en janvier 2009 (modifié par le contrat de Kharkiv en 2010). Le 4 mars 2013, les Présidents des deux pays se sont rencontrés pour discuter de la poursuite de ces dossiers. Lors du sommet de la Communauté économique eurasiatique (CEEA) du 29 mai 2013, l'Ukraine a reçu le statut d'observateur.

17. Afin d'élargir son champ d'action international par une politique extérieure « multi-vectorielle », l'Ukraine intensifie actuellement ses relations avec la Chine (échange de visites officielles au niveau présidentiel en 2011 et 2012) L'état des relations sino-ukrainiennes est qualifié de « stratégique ». Les deux pays se concentrent sur le développement des investissements et du commerce. Par exemple, le ministère ukrainien de l'Agriculture et la Banque chinoise pour l'exportation et l'importation ont signé le 28 juin 2012 un protocole d'entente qui accorde à l'Ukraine un crédit de 3,65 milliards USD pour mettre en œuvre des projets agricoles. Il en va de même dans d'autres secteurs industriels et commerciaux : énergie et charbon, projets d'infrastructures de transports (« Air express – Kyiv – Borispyl »).

18. L'Ukraine s'emploie aussi à intensifier ses relations avec les Etats voisins comme la Pologne et les Etats riverains de la mer Noire. En ce qui concerne la Pologne, la question des minorités mutuelles est un dossier important, étant donné qu'à peu près 150 000 ressortissants polonais vivent en Ukraine et plus de 300 000 Ukrainiens en Pologne. En outre, l'Ukraine intensifie ses relations économiques avec la Géorgie et la Turquie. Un accord de libre-échange visant à améliorer les relations commerciales avec les pays de l'EFTA est entré en vigueur le 1er juin 2012.

2.2 Situation politique interne et élections

2.2.1 Structures gouvernementales

19. La Constitution de 1996 a créé une répartition plutôt « présidentielle » des pouvoirs entre les organes de l'Etat. Les compétences du Président sont énumérées à l'article 106 de la Constitution. Le Président de l'Ukraine est M. Victor IANOUKOVYTCH.

20. Sont particulièrement importants les articles 113 (établissement de la responsabilité du Cabinet des ministres vis-à-vis du Président) et 106, alinéa 16 (révocation des décisions du Conseil des ministres et du Conseil des ministres de la Crimée sur la base d'un pouvoir discrétionnaire du Président). La réforme de la Constitution de 2004, déclarée inconstitutionnelle, visait à équilibrer le rapport de forces entre le Président et le Parlement. Avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1er octobre 2010, un retour à la version originale de la Constitution de 1996 a été opéré, qui comprend la répartition des compétences entre ces deux organes.

21. Quant au gouvernement, le Premier ministre M. Mykola ASAROV a été élu une première fois le 11 mars 2010 et réélu le 13 décembre 2012 par la *Verhovna Rada*, par 252 voix contre

⁹ http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2013/2013_02_25_1_en.htm, voir par. 1, 2, 6, 9 et 10.

¹⁰ http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_ukraine_en.pdf

¹¹ <http://www.thestreet.com/story/11488190/1/ukraine-adopts-eu-integration-plan.html>

¹² <http://radioukr.com.ua/en/148/530435/>

¹³ Voir : http://Epa.eu/rapid/press-release_IP-12-1437_en.htm et aussi : EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 5.12.2012 on the Annual Action Programme 2012 part 2 in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union, Brussels, 5.12.2012 C(2012) 8842 final.

129 (20 abstentions). Le gouvernement actuel est composé de 24 ministres (dont un premier Vice-Premier ministre, trois Vice-Premiers ministres) et un ministre responsable de la coordination du Cabinet des ministres.

22. Concernant l'orientation gouvernementale en matière d'autonomie territoriale pendant la période législative 2008-2012, un contrat de coalition entre le Parti des Régions, le Parti communiste, le bloc Litvine et les députés indépendants (au total 235 députés) énonçait les objectifs suivants : « Renforcement de l'autonomie locale, en tant que fondement de la démocratie, à travers l'extension des compétences des conseils locaux, l'élimination au maximum de la bureaucratie dans les questions de développement local, la décentralisation du pouvoir et la réforme des relations interbudgétaires au profit de l'autonomie locale. » (voir Section IV, n° 4.6).

2.2.2 Elections

23. Lors des dernières élections présidentielles, M. IANOUKOVYTCh a été élu Président (pour un mandat de 5 ans) au deuxième tour de scrutin, le 7 février 2010, avec 48,95 % des voix, contre 45,47 % pour Mme Ioulia TIMOCHENKO. Il est entré en fonction en tant que Président de l'Ukraine le 25 février 2010.

24. Lors des élections législatives du 28 octobre 2012, le Parti des Régions a remporté 210 sièges (en comptant les députés indépendants qui se sont exprimés pour une coopération avec ce parti) ; le Parti communiste, 32 ; le bloc Batkivshchyna, 101¹⁴ ; l'UDAR, 40 ; Svoboda, 37 ; les autres partis, 7 ; et les candidats individuels, 18 sièges. Au total, la *Verhovna Rada* est composée de 445 députés (cinq sièges appartenant aux circonscriptions nos 94, 132, 194, 197 et 223 n'ont pas été distribués par la CCE). La Cour constitutionnelle a déclaré irrecevable une demande provenant de 54 parlementaires d'intervenir sur cette question. Le 23 avril 2013, le ministère de la Justice a présenté une proposition pour organiser de nouvelles élections dans les cinq circonscriptions vacantes. Le 16 mai 2013, les trois présidents des groupes d'opposition au Parlement ont annoncé qu'ils présenteraient un candidat commun dans ces cinq circonscriptions électorales.

25. Le financement des partis politiques en Ukraine dépend largement des dons des personnes physiques ou morales, et non des subventions de l'Etat. Selon un calcul du magazine américain Forbes du 22 mai 2013, le Parti des régions disposait en 2012 de 325 millions UAH, le parti Patrie de 115 millions UAH, le Parti communiste de 112 millions UAH, UDAR de 43,5 millions UAH et le Parti Svoboda de 27 millions UAH.

26. Au sujet de la durée du mandat du Parlement, la *Verhovna Rada* a adopté le 1er février 2011, après consultation avec la Cour constitutionnelle, un amendement à la Constitution par une majorité de deux tiers (310 voix sur 450), qui prolonge la durée de la législature de quatre à cinq ans. Cet amendement s'applique aussi aux élections locales. Les amendements concernent les articles 76, 77, 136 et 141 de la Constitution.

27. L'élection présidentielle aura lieu le 29 mars 2015. Pour les conseils territoriaux au niveau local, la date de l'élection sera le 25 octobre 2015.

28. Les dispositions fondamentales relatives aux élections au niveau des collectivités territoriales figurent dans la Constitution de 1996 (articles 69, 136 (Crimée) et 141), ainsi que dans la loi sur l'élection des députés de l'assemblée de la République autonome de Crimée, les conseils des villes, villages et localités¹⁵. Cette loi garantit le droit de participer aux élections locales (article 70) aux citoyens âgés de 18 ans et plus.

29. La *Verhovna Rada* a modifié la loi de 2006 (système d'élection selon le principe de la proportionnalité) en juin 2010¹⁶ et introduit un système mixte : 50 % des sièges sont répartis entre les candidats regroupés sur une liste de partis politiques, et 50 % sont alloués aux candidats indépendants au moyen d'un vote au scrutin majoritaire. Comme aucun seuil de 5 % n'est imposé, un grand nombre de partis et de candidats peuvent se présenter aux élections locales, au moins en théorie. En réalité, cependant, on note une concentration de la représentation politique aux conseils

¹⁴ Le 4 avril 2013, 4 membres ont quitté le groupe : http://www.ukrinform.ua/eng/news/four_mps_quit_batkivshchyna_faction_301238

¹⁵ *Verhovna Rada* de l'Ukraine ; loi du 10.07.2010 n° 2487-VI,

¹⁶ Ibid.

sur une dizaine de partis. Le système vise à garantir une majorité stable au sein des conseils locaux. D'après les représentants des associations, il y a peu de confrontation politique au sein des conseils locaux.

30. La répartition des pouvoirs politiques au niveau local est le résultat des élections locales d'octobre 2010, sauf en ce qui concerne l'élection des maires de Kyiv, Ternopil et Sébastopol¹⁷. Le parti du Président IANOUKOVITCH – Parti des Régions – a pu consolider sa position dans plusieurs régions du pays avec 36% des votes, notamment dans la partie orientale de l'Ukraine. Le *Batkyvshchina* (La Patrie) a obtenu 13%, le Front Zmin 7 %, le Parti communiste 6%, le Svoboda 5%, Silna Ukraïna 4%, Nasha Ukraina 2%, et le Yedynyi Tsent et le UDAR 1,5% chacun. D'après les remarques des observateurs internationaux¹⁸, les élections n'ont pas été pleinement conformes aux normes internationales. Ces critiques portaient principalement sur la modification de la loi électorale, le 10 juin 2010, avant les élections d'octobre. Le taux de participation à travers l'Ukraine était d'environ 50% (pourcentage le plus bas depuis l'indépendance en 1991)¹⁹.

31. Parmi les autres points sensibles figurent notamment :

- l'exclusion des élections locales pour tout parti s'il n'était pas enregistré au niveau national depuis au moins un an (cette condition a été supprimée juste avant les élections),
- l'interdiction de se présenter en tant que bloc (groupement des partis),
- le changement du système d'élection, à savoir le passage d'un système de proportionnalité à un système mixte de proportionnalité et de majorité, les partis ayant dû adapter leurs campagnes électorales à court terme,
- des problèmes administratifs tels que le non-enregistrement des candidats d'opposition par les commissions d'élections.

32. Le Congrès a observé plusieurs élections locales et publié des rapports et/ou des déclarations en collaboration avec l'OSCE/ODIHR sur les élections locales organisées en Ukraine depuis la visite de suivi de 2001²⁰.

33. Concernant l'élection du maire de la ville de Kyiv, voir le chapitre 6.3.

2.2.3 Référendum

34. Depuis les élections législatives du 28 octobre 2012, le travail de la *Verhovna Rada* s'est caractérisé par une vive confrontation entre les partis politiques qui soutiennent le Président et les partis d'opposition. En conséquence, la majorité a introduit récemment dans le débat politique l'idée d'avoir davantage recours au référendum « sur les questions d'actualité qui concernent l'avenir de l'Etat ukrainien »²¹. Cinq thèmes ont été avancés²². Les bases juridiques pour une telle procédure ont été renforcées par la loi du 6 novembre 2012 « concernant des référendums ukrainiens », qui permet au Président (y compris dans le cas d'un nouveau projet d'amendement de la Constitution) d'ordonner la tenue d'un référendum national pour l'adoption d'un tel texte constitutionnel. L'article 72 de la Constitution a donc été amendé²³.

¹⁷ Voir Section XIV. « Dispositions finales et transitoires » de la loi mentionnée ci-dessus.

¹⁸ Voir Recommandation 303 (2011)1 du Congrès du 22-24 mars 2011 sur les élections locales en Ukraine. Voir aussi le rapport du Parlement européen du 17 novembre 2010 pour la visite en Ukraine à l'occasion des élections locales et régionales du 31 octobre 2010.

http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/press_releases/report_ep_en.pdf

¹⁹ <http://www.kas.de/ukraine/en/publications/21063/>

²⁰ CG/Bur (8) 164 Rapport sur les élections locales et régionales tenues en Ukraine le 31 mars 2002, Rapporteur : Christopher NEWBURY (Royaume-Uni, L), Document adopté par le Bureau du Congrès le 7 mai 2002. [LE CONGRES / CG\(20\)10 - Résumés des rapports / 8 mars 2009](#) Résumés des rapports - 20e Session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe - Observations des élections municipales en Ukraine, 20e SESSION, Strasbourg, 22-24 mars 2011, Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010) Résolution 322 (2011)1.

²¹ http://www.ukrinform.ua/eng/news/president_may_submit_to_referendum_topical_issues_of_country_development_yefremov_302794 >Укpiнфopм, Yefremov selon Ukrinform du 3 mai 2013.

²² http://www.ukrinform.ua/eng/news/party_of_regions_wants_to_put_five_issues_to_referendum_301589

²³ Article 72. Le référendum pour l'ensemble de l'Ukraine est organisé à l'initiative de la Verkhovna Rada de l'Ukraine ou du Président de l'Ukraine, conformément à leurs compétences déterminées par la présente Constitution.

Le référendum est convoqué en tant qu'initiative populaire à la demande d'au moins 3 millions de citoyens de l'Ukraine titulaires du droit de vote, sous réserve que les signatures en faveur du référendum ont été recueillies dans les deux tiers au moins des *oblasts* et avec au moins 100 000 signatures dans chaque *oblast*.

2.3 **Rapports et recommandations antérieurs**

35. Bien que les Présidents et les gouvernements précédents se soient déclarés, depuis la Recommandation 102(2001) du Congrès, favorables aux projets de réforme de la gouvernance territoriale, aucune réforme de grande ampleur, approfondie et cohérente n'a été menée à ce jour (qu'il s'agisse de la gouvernance locale et régionale, de l'administration étatique territoriale, des relations interbudgétaires ou des services locaux ou de l'Etat). Une dernière tentative de vaste réforme a échoué en 2009. Par conséquent, plusieurs recommandations de 2001 du Congrès sont encore d'actualité et seront réitérées dans le présent rapport.

3. **Respect des obligations et engagements**

3.1 **Niveau de réception de la Charte**

36. L'Ukraine est un pays de tradition moniste. L'article 9 de la Constitution vise à intégrer les traités internationaux tels que la Charte dans le droit interne de l'Ukraine. Il y a donc une obligation pour tous les organes institutionnels de l'Ukraine d'appliquer la Charte.

37. Le Président Ianoukovitch s'est récemment référé expressément, dans son allocution du 21 mars 2013 au « Conseil des Régions », à la Charte européenne de l'autonomie locale²⁴. Cette orientation d'ordre politique reflète le fait que l'Ukraine a signé et ratifié la Charte, en vigueur depuis le 1er janvier 1998, sans réserves ni déclarations.

38. D'après le Président de la Cour constitutionnelle, la Charte a servi de texte de référence dans une série d'arrêts de la Cour (au total 18 arrêts), qui concernaient des problèmes de gouvernance locale. Pour ne citer que quelques exemples : les arrêts du 13 mai 1997 sur le statut des conseillers municipaux, du 13 juillet 2001 sur l'organisation administrative et territoriale de l'Ukraine, du 16 janvier 2003 sur les questions relatives à la Crimée, du 25 décembre 2003 sur l'organisation et le fonctionnement de la ville de Kyiv, du 16 avril 2006 sur l'abolition des actes des collectivités locales. Dans tous ces cas, la Cour s'est directement référée à la Charte.

3.2 **Développements constitutionnels et législatifs**

3.2.1 *Constitution*

39. Après l'échec de l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2004 (loi n° 2222 du 8 décembre 2004)²⁵, annulée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1er octobre 2010, la Constitution de 1996 est redevenue le texte constitutionnel en vigueur en Ukraine²⁶. Celle-ci a été amendée en 2011 (loi du 1er février 2011) concernant la prolongation de la législature de quatre à cinq ans. Cet amendement s'étend aussi aux élections au niveau local.

40. Concernant la situation générale de l'autonomie locale, la Constitution ukrainienne dispose dans son article 7 : « En Ukraine, l'autonomie locale est reconnue et garantie ». D'autres dispositions constitutionnelles mentionnent expressément les collectivités locales ou ont une incidence sur la gestion des affaires locales²⁷.

²⁴ <http://www.president.gov.ua/en/news/27190.html>

²⁵ Voir les textes du 8 décembre 2004 concernant les amendements de la Constitution de l'Ukraine, publiés par la Commission de Venise le 25 avril 2005, (CDL(2005)036 Avis 339 / 2004 anglais uniquement)

²⁶ Voir l'avis n° 599/2010 (CDL_AD(2010)044) de la Commission de Venise sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine du 20 décembre 2010

²⁷ Articles 19 sur la « réserve de la loi », 20 sur « Kyiv en tant que capitale de l'Ukraine », 36 sur le « droit d'association en partis politiques », 38 sur la « participation des citoyens aux référendums nationaux et locaux », 40 sur le « droit de pétition », 42 sur les « restrictions pour les activités professionnelles des élus », 47 sur le « droit des personnes pauvres à un habitat gratuit ou bon marché », 48 sur la « garantie d'un niveau de vie suffisant », 49 sur les « systèmes de santé publique adéquats », 53 sur « l'accès aux établissements d'enseignement », 56 sur le « droit de compensation en cas d'actes administratifs illégaux », 71 sur les « principes des élections », 78 sur la « limitation des mandats électoraux », 118 sur le « principe de l'administration étatique dans les *oblasts* et districts, ainsi qu'à Kyiv et Sébastopol, avec nomination des chefs de l'administration par le Président de l'Ukraine sur proposition du Cabinet des ministres », 119 sur les « fonctions des administrations étatiques territoriales », 132 sur les « principes régissant les structures territoriales de l'Ukraine » et 133 sur « la liste des unités territoriales ».

41. Les dispositions relatives à la République autonome de Crimée se trouvent dans les articles 134 à 139 de la Constitution ; les détails de la gouvernance locale sont réglés dans les articles 140 à 146 ; l'article 13 porte sur le « droit de propriété concernant les ressources naturelles ».

42. Les responsabilités du Parlement de l'Ukraine, d'une importance particulière, sont définies dans l'article 85, alinéa 28 (cessation du mandat du Parlement de la Crimée par le Parlement), alinéa 29 (définition des frontières des unités territoriales) et alinéa 30 (fixation des dates des élections locales). L'article 86 détermine le droit d'un membre du Parlement de mener une instruction ainsi que son droit d'être informé sur les instructions menées par les chefs de service des administrations étatiques ou locales.

43. L'article 92 exige le respect du principe de « la réserve de la loi » pour les sujets suivants :

- alinéa 13 : structures territoriales de l'Ukraine,
- alinéa 15 : principes de l'autonomie locale,
- alinéa 16 : le statut de la capitale de l'Ukraine et le statut des autres villes,
- alinéa 8 : le statut particulier des zones d'activités économiques.

44. L'article 95 prévoit la distribution juste et impartiale de la richesse sociale entre les citoyens et les collectivités territoriales.

45. Parmi les compétences du Président de l'Ukraine, celui-ci a notamment le droit de révoquer des actes du Conseil des ministres de la Crimée (article 106, alinéa 16) et dispose aussi d'un droit de veto sur les lois du Parlement, en particulier celles qui sont liées à la gouvernance locale (alinéa 30).

3.2.2 *Législation*

46. Le cadre juridique infra constitutionnel régissant les différents aspects de la gouvernance locale est quasiment infini²⁸. On relève en particulier les lois suivantes :

- la loi du 21 mai 1997 sur l'autonomie locale en Ukraine (n° 280/97), entrée en vigueur le 12 juin 1997.
- la loi du 9 avril 1999 sur l'administration publique (étatique) locale (n° 586-XIV). Elle détermine les activités des organes exécutifs de l'Etat aux niveaux régional et local ainsi que les relations entre l'administration étatique et les collectivités locales. Elle dispose aussi que l'Etat peut exécuter des tâches allouées aux collectivités locales s'il y a délégation de ces compétences en faveur de l'administration étatique.
- la loi du 21 juin 2001 sur le Code budgétaire de l'Ukraine, amendée en 2011. Elle fixe les règles fondamentales de l'élaboration du budget de l'Etat, y compris les méthodes de délimitation des subventions en faveur des budgets locaux ainsi que les dispositions réglant les méthodes et procédures interbudgétaires et les conditions d'endettement du niveau local.
- la loi du 15 janvier 1999 sur la ville de Kyiv (n° 401-XIV), amendée en 2006.
- la Charte européenne de l'autonomie locale, intégrée dans le droit interne ukrainien par la loi du 15 juillet 1997, ayant statut de loi ukrainienne.
- la loi sur les taxes (n° 2755-VI du 2.12.2010) relative « aux taxes et redevances locales », qui définit les différentes taxes et redevances, les taux maximaux et les modalités de calcul des taxes locales (voir aussi la circulaire précédente du Cabinet des ministres du 17 juin 1993, n° 3293-XII).

47. Il existe une multitude d'autres lois nationales qui concernent les compétences des collectivités territoriales, influencent les finances et le bon fonctionnement des collectivités locales et requièrent une analyse particulière concernant le respect des obligations résultant de la Charte. C'est le cas par exemple de la loi n° 5081-VI du 5 juillet 2012, entrée en vigueur le 1er janvier 2013, sur les soins médicaux d'urgence, qui contient des dispositions régissant la répartition des compétences entre les

²⁸ Voir la compilation des principaux textes législatifs dans le rapport du CDLR de 2010, page 13 : CDLR, Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Ukraine, Situation en 2010.

différentes unités territoriales et les administrations étatiques ainsi que diverses dispositions financières.

48. Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont souligné que l'Etat concentrait actuellement des compétences importantes en matière de stimulation de l'activité économique au niveau national, diminuant dans le même temps le volume des recettes fiscales des collectivités locales provenant des activités économiques locales. L'association des villes ukrainiennes a cité l'exemple de l'enregistrement des droits immobiliers, un service qui sera transféré au ministère de la Justice à partir du 1er juillet, les taxes devenant perceptibles par les services de l'Etat.

49. Les autorités ukrainiennes justifient la réforme par la nécessité d'adapter les lois ukrainiennes à la législation européenne. Ce type de transposition risquant de devenir fréquent après la signature par l'Ukraine d'un éventuel accord d'adhésion à l'UE, et compte tenu des conséquences de telles transpositions pour les collectivités locales, les rapporteurs recommandent de renforcer les structures de coordination entre les associations et le pouvoir central en matière de politique européenne.

50. Par ailleurs, les associations ont fait référence à la loi du 16 octobre 2012 sur « l'optimisation des pouvoirs exécutifs en matière d'écologie et de ressources naturelles », qui a aboli les administrations territoriales du ministère de l'Ecologie et transféré des compétences importantes dans ce secteur aux collectivités locales. Les rapporteurs considèrent que l'application de cette loi (et surtout le transfert des moyens financiers et du personnel nécessaires et cette nouvelle structure de tutelle) pourrait servir de modèle de décentralisation et qu'elle exprime la volonté politique du pouvoir central de rééquilibrer la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement.

3.2.3 Accès à la Cour constitutionnelle pour les organes des entités locales et régionales

51. D'après l'article 150 de la Constitution, les instances qui peuvent saisir la Cour constitutionnelle sont :

- la *Verhovna Rada* de la République autonome de Crimée, qui peut demander un contrôle de constitutionnalité dans les cas énumérés à l'article 150, alinéa 1, de la Constitution ;
- la République autonome de Crimée et les conseils locaux, qui peuvent demander une interprétation officielle de la Constitution²⁹.

52. Les collectivités locales et régionales ne peuvent pas saisir la Cour en vue d'un contrôle de constitutionnalité de la loi. Elles peuvent toutefois introduire un recours devant les juridictions de droit commun (article 145 de la Constitution) en vue de défendre leurs intérêts. Les détails sont règlementés par la loi de 1997 sur l'autonomie locale (article 38, alinéa 1, n° 4³⁰, article 42, alinéa 3, n° 15, et article 43, alinéa 1, n° 30).

53. La Cour a reçu 146 demandes de ce type et 18 ont été déclarées recevables. Les plaintes concernaient, entre autres, la compatibilité des fonctions électives, les compétences des organes de l'autonomie locale, les caractéristiques de l'exercice du pouvoir exécutif à Kyiv et la qualité des actes juridiques de la République autonome de Crimée.

54. La législation ukrainienne est en conformité avec l'article 11 de la Charte, qui exige un droit de recours juridictionnel. Pour autant, les rapporteurs encouragent l'introduction dans la Constitution d'une disposition qui accorderait aux collectivités territoriales le droit de saisir la Cour constitutionnelle dans les cas où la personne morale « est le destinataire » ou lorsqu'un acte la concerne directement et individuellement, afin d'améliorer la protection juridique des collectivités.

²⁹ Voir l'article 41 et l'article 13, paragraphe 4, de la loi « sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine ».

³⁰ 4) ... pour faire appel à la Cour afin de déclarer illicites les actes des organes exécutifs ou des collectivités locales, entreprises, institutions et organisation qui portent atteinte aux droits des collectivités territoriales ainsi qu'aux pouvoirs de tels organes et des fonctionnaires.

3.3 Collectivités locales : structures territoriales et compétences

3.3.1 Structures territoriales

55. L'article 132 de la Constitution définit les grandes orientations en matière de structures territoriales³¹ et pose le principe de l'unité et de l'indivisibilité du pays.

56. L'article 133 donne la liste détaillée des différents types de collectivités régionales : la République autonome de Crimée, les 24 *oblasts* et – pour les villes de Kyiv et Sébastopol – l'établissement du statut d'un *oblast* permettant une réglementation spéciale. L'article 133, alinéa 1, énumère les différents types de collectivités (au total sept unités territoriales distinctes).

57. Les dispositions relatives à la République autonome de Crimée figurent dans les articles 134 à 139 de la Constitution, dans la loi du 23 décembre 1998 sur l'adoption de la Constitution de la RA de Crimée (n° 350-XIV)³² ainsi que dans la loi sur l'autonomie de la Crimée³³. Celle-ci donne à la Constitution de la République autonome de Crimée le rang d'une loi nationale. De ce fait, le Parlement de la République autonome de Crimée dispose de plus de compétences que les autres entités de même niveau, telles que les *oblasts*. Par ailleurs, l'article 10 de la Constitution de la République autonome de Crimée dispose que la langue russe, celle des Tatares de Crimée et diverses autres langues minoritaires doivent être protégées. L'article 10, alinéa 2, dispose que la langue russe doit être employée dans tous les secteurs de la vie publique.

58. Pour ce qui concerne les autres collectivités territoriales, les principes contenus dans les articles 140 à 146 de la Constitution sont transposés en vue de leur application dans la loi sur l'autonomie locale du 21 mai 1997 (n° 280/97), entrée en vigueur le 12 juin 1997. Cette loi contient les principes, les fonctions et le statut juridique des collectivités locales, ainsi que le statut de leurs organes et de leurs fonctionnaires. Elle régit le fondement des compétences financières et matérielles de l'autonomie locale. Le Chapitre III de la loi définit le contenu et les procédures applicables à l'élaboration et la mise en œuvre des budgets locaux, il précise le droit des collectivités aux subventions de l'Etat et dispose que l'indépendance de l'autonomie locale doit être garantie au moyen de ressources propres. Il définit aussi les formes de participation des citoyens au processus de décision au niveau local.

59. De l'avis des rapporteurs, la structure territoriale actuelle de l'Ukraine reflète encore la logique de « l'économie du plan ». Ainsi, toutes les capitales des *oblasts* ont le statut de « ville d'importance pour l'*oblast* ». Mais il y a d'autres villes « d'importance pour l'*oblast* » (désignées pendant la période soviétique comme des « centres de localisation d'industries (lourdes) importantes »), qui sont parfois plus petites que les capitales des *oblasts*. Il en résulte une multiplication de ce type de villes et un manque de structuration hiérarchique. De plus, ces villes ont un droit privilégié au versement de transferts directs provenant du budget national, tandis que les autres villes dépendent des transferts versés par les administrations étatiques compétentes. L'introduction d'un système hiérarchique des collectivités obéissant à des critères rationnels paraît donc nécessaire pour éviter ces diverses exceptions.

60. Le tableau présenté en annexe IV de ce rapport indique le nombre des unités territoriales par région (*oblast*), au 1er janvier 2012.

61. La multiplication des unités territoriales implique une diminution de la population et de la superficie par unité. Parallèlement, le fondement économique des collectivités locales (la base de leur autonomie) se réduit d'autant. Selon une étude du ministère de l'Economie (2007) sur les dépenses socio-économiques des villages et des localités, 9 000 unités (dont 7 500 unités de moins de 3 000 habitants) n'ont pratiquement pas eu de moyens financiers pour investir dans des infrastructures dans leurs secteurs de compétence définis par la loi. Les associations estiment le potentiel fiscal annuel des collectivités locales en Ukraine à 20 € par habitants (à comparer avec 400 € en Pologne et 2 000 € en Allemagne).

³¹ Article 132 : La structure territoriale de l'Ukraine est fondée sur les principes de l'unité et de l'indivisibilité du territoire de l'Etat, la combinaison de centralisation et décentralisation dans l'exercice des compétences de l'Etat, et un développement socio-économique équilibré entre des régions qui prend en considération leurs caractères historiques, économiques, écologiques, géographiques et démographiques ainsi que leurs traditions ethniques et culturelles.

³² Voir (en anglais), The Bulletin of the Supreme Rada of Ukraine (VVR), 1999, n° 5-6, Art. 43.

³³ On Autonomous Republic of Crimea, Verkhovna Rada of Ukraine; Law from 17.03.1995 № 95/95-BP.

62. Il résulte de cette évolution un affaiblissement de la portée de l'autonomie locale ainsi qu'une tendance à la recentralisation des activités et services (relevant normalement du niveau local) en faveur des entités étatiques. Les rapporteurs ne peuvent donc que soutenir les responsables politiques ukrainiens, qui ont souligné à maintes reprises, auprès de la délégation, la nécessité d'une réforme territoriale.

63. Si l'on observe la population des *oblasts*, on peut noter qu'elle va actuellement de 900 000 habitants (Tchernivtsi) à 4,8 millions d'habitants (Donetsk), avec une moyenne de 1,9 million d'habitants. Cette amplitude est importante et une réforme des structures territoriales impliquant un nouveau découpage du territoire devrait prévoir une taille optimale des entités envisagées après la réforme, pour arriver à un résultat d'économie d'échelle solide.

3.3.2 Compétences des collectivités locales

64. Concernant la répartition des compétences, le système est extrêmement complexe. Les associations réclament une « compétence résiduelle en faveur du niveau local », c'est à dire que les collectivités locales puissent exercer les compétences qui ne sont pas attribuées à d'autres niveaux de gouvernement. Le système de répartition de compétences prévu par la loi semble cependant aller dans le sens inverse : l'Etat alloue des compétences spécialisées aux différents types de collectivités locales. L'article 140 de la Constitution reste imprécis, puisqu'il dispose que « l'autonomie est le droit d'une collectivité territoriale – les habitants d'un village ou d'une association volontaire de plusieurs villages qui se regroupent en une communauté de villages, les habitants d'une localité ou d'une ville – pour régler de manière indépendante les questions à caractère local dans les limites de la Constitution et des lois de l'Ukraine ».

65. Par conséquent, le seul critère utile pour délimiter la portée des compétences locales est contenu dans les mots : « questions à caractère local ». Etant donné que la Constitution laisse au législateur le soin de définir la notion de « questions à caractère local », la loi essaie de couvrir ce terrain vaste par une abondante énumération de compétences, au lieu de le limiter cette liste de compétences à un minimum et de partir du principe d'un pouvoir de compétence générale local qui aura l'avantage de respecter au maximum le principe de subsidiarité.

66. Du fait que l'article 118 de la Constitution accorde aux administrations locales étatiques le pouvoir exécutif dans les *oblasts* et les *raïons* (ainsi que dans les villes de Kyiv et Sébastopol), la répartition des compétences prévue par la loi dépend du type d'autorité territoriale, qui peut être étatique ou locale. Il est à noter également que les dispositions de la loi qui régissent la répartition des compétences distinguent les compétences propres et les compétences déléguées.

67. Les principales compétences étatiques au niveau des *oblasts* et des *raïons* sont les suivantes :

- la protection des droits, des libertés et des intérêts juridiques des citoyens ;
- l'éducation, la protection de la santé, le sport ;
- le développement de l'environnement économique (bâtiments et travaux publics, investissements des entreprises, soutien à l'activité des entreprises privées) ;
- la préparation et la gestion du budget ;
- les affaires foncières ;
- la protection de l'environnement ;
- les questions ayant trait à la sécurité sociale ;
- les questions de défense nationale.

68. Les articles 43 et 44 de la loi sur l'autonomie locale listent les compétences des conseils au niveau des *oblasts*. Ceux-ci sont obligés de déléguer une partie importante de leurs fonctions « politiques » à l'administration étatique de l'*oblast*, de sorte que le rôle des conseils se limite à donner des avis sur les projets de programmation sectorielle et à approuver les comptes rendus de gestion. D'autre part, en tant qu'organe élu, le conseil doit rendre compte de ses activités à la population de l'*oblast* ou du *raïon*. Ce droit d'information et de responsabilité politique reste cependant assez faible, vu qu'il dépend essentiellement des résultats de la gestion des affaires publiques par les administrations étatiques.

69. Formellement, le conseil de l'*oblast* ou du *raïon* approuve le budget, mais puisque les compétences sont exécutées par les administrations étatiques, cette approbation est purement formelle. Les coûts de l'administration étatique (notamment les salaires des fonctionnaires) sont couverts par le budget de l'Etat. Le budget opérationnel des *oblasts* et des *raïons* provient de dotations sur le budget national du ministère compétent, fixées pour chaque région.

70. Les principales compétences locales au niveau des villes, des villages et des localités sont les suivantes (articles 25 à 40 de la loi sur l'autonomie locale) :

- la mise à la disposition et le financement des services sociaux ;
- l'enseignement préscolaire et scolaire ;
- la santé publique ;
- les sports et la culture ;
- les services publics tels que la récupération des déchets, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement de l'eau, les transports en commun ;
- les permis de construire ;
- la gestion foncière ;
- la gestion des entreprises publiques locales ;
- la programmation et l'exécution du budget local.

71. La répartition des compétences entre les administrations étatiques et locales n'obéit pas à un principe général tel que le principe de subsidiarité. Les deux lois relatives à l'administration étatique et à l'administration locale règlementent la répartition des compétences pour chaque forme d'activité publique. Compte tenu des interférences entre les différents niveaux, des conflits de compétences et des incertitudes quant à l'instance habilitée « à gérer une compétence donnée », il y a une grande confusion et de profondes contradictions. Selon une étude du « Center for Policy Studies » de Kyiv³⁴, les compétences des deux secteurs de l'administration – étatique et locale – se superposent à 80 %.

72. D'autre part, le nombre d'exceptions au système général de répartition des compétences est lui aussi considérable. Un exemple actuel concerne la question des « aides médicales d'urgence », régies par la loi n° 5081-VI du 5 juillet 2012. Cette loi attribue aux collectivités au niveau des *oblasts* les tâches suivantes :

- l'élaboration et l'approbation d'un accord avec l'organe central compétent ;
- la détermination, en consultation avec l'organe central compétent (qui assure la formation et la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le domaine des soins de santé), de la liste des établissements de santé qui composent le système de soins médicaux d'urgence, et des unités de l'administration territoriale, ainsi que la gestion de ces institutions ;
- l'octroi de fonds pour l'organisation et le fonctionnement du système de soins médicaux d'urgence sur le territoire de l'unité administrative et territoriale concernée, afin d'assurer le matériel nécessaire et les ressources techniques.

73. Il y a tout d'abord une certaine contradiction avec l'article 32, alinéa 9, b1) de la loi sur l'autonomie locale, qui accorde aux villes la compétence de fournir les services médicaux nécessaires libres et accessibles. De l'autre côté, l'article 44, alinéa 13, de la même loi exige la délégation de la responsabilité « d'assurer le développement de toute forme de soin de santé » à l'administration étatique. Si les « aides médicales d'urgence » font partie des « soins de santé » en général, c'est l'administration étatique qui doit être chargée de cette compétence. Les conseils locaux n'ont donc, en principe, aucune responsabilité politique ni aucune obligation de co-financement en la matière. La loi n° 5081-VI est donc un compromis entre la nécessité d'organiser les « aides médicales d'urgence » à un niveau administratif efficace et le respect du fait que la politique de santé, y compris les soins en cas d'urgence, relève normalement de l'autonomie locale.

74. En ce qui concerne le financement, l'article 14 de la loi 5081-VI règlemente le système financier et logistique relatif à l'assistance médicale d'urgence conformément à la loi de finance, et par conséquent annuellement. L'influence des collectivités régionales est donc assez faible et le financement est instable car il dépend de la loi annuelle sur le budget.

³⁴ <http://www.icps.com.ua/eng>

4. Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Cette analyse est basée sur la précédente recommandation.

4.1 Article 2 - Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale et Article 3 - Concept 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.

75. Le principe de l'autonomie locale est énoncé à l'article 7 de la Constitution : « En Ukraine, l'autonomie locale est reconnue et garantie ». Cette garantie favorise l'autonomie locale. L'article 115, alinéa 15, de la Constitution pose le principe de la réserve de la loi en matière de détermination des « principes de l'autonomie locale ».

76. En ce qui concerne l'autonomie régionale, l'article 134 de la Constitution dispose que la République autonome de Crimée est une « partie inséparable » de l'Ukraine. L'article accorde à la République autonome un droit d'exercice autonome des compétences énumérées dans son article 137, mais dans les limites définies par la Constitution. Quant à l'autonomie régionale en général, la Constitution ne reconnaît une telle autonomie qu'indirectement, en énumérant les unités territoriales ayant le niveau d'un *oblast*, parmi lesquelles les villes de Kyiv et de Sébastopol.

77. Les détails de la gouvernance locale sont réglementés dans la loi sur l'autonomie locale du 21 mai 1997, ainsi que dans d'autres lois spéciales (voir paragraphe 42 ci-dessus). La législation ukrainienne (constitutionnelle et simple) respecte donc l'article 2 de la Charte.

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.

78. Selon l'article 140 de la Constitution et l'article 2 de la loi sur l'autonomie locale de 1997, l'autonomie locale « est la capacité réelle et le droit, garanti par l'Etat, d'une communauté territoriale – c'est-à-dire des habitants d'un village, ou d'une association volontaire des habitants de plusieurs villages, des résidents d'une localité ou d'une ville – de décider d'une manière indépendante sur des sujets d'importance locale dans les limites de la Constitution et des lois de l'Ukraine ».

79. L'autonomie doit être exercée par les collectivités territoriales, et donc par les citoyens, par voie directe ou par l'intermédiaire des conseils des villes, localités et villages et de leurs organes exécutifs, ainsi que par les conseils des *raïons* ou des *oblasts*, qui représentent les intérêts communs des communautés territoriales des villages, des localités ou des villes. Il en résulte un contexte légal et administratif assez complexe, tant pour ce qui concerne le contenu et la portée de l'autonomie que pour ce qui est des organes qui exécutent les décisions, ces derniers étant différenciés selon la position de la collectivité concernée au sein de la structure administrative verticale du pays.

80. Concernant le contenu, la législation ukrainienne est, à première vue, plus restrictive que l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, puisqu'elle limite l'autonomie de décision et de gestion aux « sujets d'importance locale », là où la Charte fait référence à « une part importante des affaires publiques ». D'autre part, l'article 4 de la loi sur l'autonomie locale définit quelques principes de base, parmi lesquels le « principe de combinaison des intérêts locaux et nationaux » dans l'exercice de l'autonomie. Il y a là un certain enchevêtrement entre les niveaux de compétences et l'orientation de l'action locale vers l'intérêt national.

81. Il est à noter par ailleurs que l'article 24 de la loi sur l'autonomie locale dispose que « le statut juridique de l'autonomie locale en Ukraine est déterminé par la Constitution, la présente loi elle-même et d'autres lois, dont les dispositions ne doivent pas être contraires à celles de la présente loi ». Les associations réclament une plus grande conformité de la législation ukrainienne avec la Charte afin de mettre en œuvre le principe de l'omniprésence de l'action des collectivités locales concernant les

questions locales. Les rapporteurs constatent une conformité partielle de la législation avec la Charte dans ce domaine et invite le Gouvernement à renforcer la subsidiarité, par exemple en octroyant un pouvoir de compétence général aux collectivités locales.

82. Les autorités ukrainiennes se sont engagées³⁵ à promouvoir le développement de la société civile en Ukraine pour adapter la législation ukrainienne aux normes européennes. Le décret n° 342/2013 contient une série d'obligations et de recommandations à l'attention des collectivités locales. Les rapporteurs estiment qu'un renforcement des activités de la société civile est favorable pour l'exercice des droits des citoyens au sens de l'Article 3 de la Charte et peut améliorer le processus démocratique au sein des collectivités locales.

4.2 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.

83. Dans la législation ukrainienne, les compétences et attributions fondamentales du niveau local sont énoncées sous la Partie II de la loi de 1997 (Bases organisationnelles et légales de l'autonomie locale). Le système d'attribution des compétences est assez complexe. Il opère une distinction d'une part entre les différents organes d'une collectivité (conseil, organe exécutif, maire) et d'autre part entre les compétences propres et les compétences déléguées. L'article 26 énumère cinquante « compétences des conseils » différentes. Pour les organes exécutifs d'une ville, l'article 27 (chapitre 2) prévoit huit compétences relatives au développement économique et culturel ainsi qu'à la planification et la comptabilité. Pour le maire, l'article 42 répertorie au moins vingt compétences différentes.

84. Bien que la loi attribue ainsi une liste impressionnante de compétences aux collectivités locales, les rapporteurs ont été informés qu'un certain nombre de lois nationales attribuent aux entités étatiques (administrations étatiques au niveau local et régional ou nouvelles instances nationales) des compétences qui relevaient jusqu'alors totalement ou partiellement de la responsabilité des collectivités locales. Des compétences ont ainsi été transférées notamment pour ce qui concerne les questions foncières, l'urbanisme et la construction, le développement économique, le réseau routier, mais aussi dans les domaines de l'action sociale, de la santé et de l'éducation. En matière de bâtiments (permis de construire) dans les zones rurales, l'Etat semble exercer une influence négative sur l'autonomie locale, par des exigences techniques qui ne respectent pas toujours la situation locale. L'administration étatique impose aux entités locales des zones rurales (dans l'intérêt des investissements du secteur privé) une procédure administrative « accélérée » qui ne respecte ni la capacité administrative ou financière de ces entités (très souvent faible et peu effective), ni les nécessités d'une planification urbaine adaptée aux besoins ruraux. Les petites communes sont donc politiquement responsables pour les « effets de ralentissement » du développement économique local sans disposer des instruments effectifs pour y remédier. Dans d'autres secteurs qui concernent, par exemple, les ressources souterraines et la répartition des compétences en matière de ressources en eau, les associations ont réclamé une plus forte concentration des compétences au niveau local/régional.

³⁵ (comme en témoigne le Décret n° 342/2013 du 25 juin 2013 concernant le « Plan des mesures pour la mise en œuvre de la stratégie de l'Etat afin de promouvoir le développement de la société civile en Ukraine 2013).

85. Ces réformes restreignent de plus en plus la portée de l'autonomie locale, en limitant la responsabilité territoriale des pouvoirs locaux (limitation des compétences locales sur les zones d'habitation), leur capacité budgétaire (les amendes pour l'infraction au stationnement sur les routes de la collectivité locale vont aux services de l'Etat), leurs recettes (concentration des recettes douanières au sein d'une nouvelle agence nationale) et leur pouvoirs (l'enregistrement des entreprises, qui se fait à présent auprès des services locaux, passera aux services du ministère de la Justice à partir du 1er juillet 2013). Il en va de même pour la perte de capacité à mener une politique intégrale, y compris le contrôle de l'application des politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de construction, par le biais des administrations des collectivités locales. Sur ce dernier point, il semble que la commission compétente de la *Verhovna Rada* veuille respecter la répartition actuelle des compétences. Ces différentes évolutions risquent d'aboutir au non-respect des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte, qui dispose que les fonctions publiques doivent être, de préférence, exercées par les autorités les plus proches du citoyen. Les associations réclament une plus forte coopération entre les entités étatiques et locales en matière d'éducation et de santé publique, afin de mieux répondre aux besoins de la population. Les rapporteurs sont, quant à eux, convaincus qu'une meilleure répartition des compétences en faveur des collectivités locales peut contribuer à une plus grande conformité avec les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte.

86. Après leurs entretiens avec divers interlocuteurs lors de la visite, les rapporteurs constatent un décalage entre la situation juridique de l'autonomie locale en Ukraine et la réalité. Une série de facteurs limitent le contenu et la portée de l'autonomie :

- une tendance à la centralisation des compétences de la part d'institutions nationales ;
- l'absence d'un fondement économique stable au niveau local ;
- la faiblesse de l'architecture financière des collectivités territoriales (voir section 4.7 : Finances locales) ;
- l'absence d'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.

87. Les rapporteurs estiment, outre les aspects mentionnés ci-dessus, que plusieurs autres facteurs limitent la mise en œuvre pleine et entière de l'autonomie locale par les collectivités locales. L'Ukraine n'est pas encore parvenue, 22 ans après l'indépendance, à mettre en œuvre une réforme profonde et cohérente de l'autonomie locale et régionale.

88. Faute de compétences et de moyens économiques et financiers suffisants, la plupart des collectivités locales n'ont plus la « capacité effective » mentionnée à l'article 3 de la Charte. De plus, l'intensification de l'action étatique de la part des ministères de tutelle a favorisé, au fil des années, la spécialisation et l'augmentation du poids administratif des administrations étatiques aux niveaux local et régional. Cela a entraîné une forte ingérence de l'action étatique dans le champ d'action des collectivités locales.

89. Cet effet tend en outre de manière inhérente à s'amplifier : en même temps que le poids administratif étatique et le nombre des agents de l'Etat augmentent, de plus en plus d'obstacles s'opposent à une réforme des structures territoriales (réforme qui pourrait aboutir à un transfert de compétences vers les entités locales, accompagnées du personnel et des financements correspondants). Ces tendances vont à l'encontre des articles 20 et 71, alinéa 2, de la loi sur l'autonomie locale, selon lesquels « la tutelle de l'Etat ne doit pas interférer avec l'exercice des compétences exclusives des administrations des collectivités locales ». Bien qu'elle porte sur la question d'une tutelle spécifique, l'idée qui sous-tend cette restriction peut être généralisée afin de freiner les tentatives de l'Etat visant à influencer la répartition et l'exercice des pouvoirs au détriment des collectivités locales et de leur droit d'autonomie.

90. Concernant le financement des compétences déléguées, les associations ont dénoncé quelques violations du principe de connexité, affirmant que l'Etat ne couvre pas intégralement les coûts des compétences déléguées. L'Association des villes ukrainiennes a cité l'exemple du réseau urbain de transports publics électriques. Selon elle, « les dispositions du contrat n'obligent pas l'Etat à transférer en temps utile aux budgets locaux les fonds nécessaires pour couvrir leurs dépenses associées à la prestation de services de transport privilégié, ainsi que les dédommagements adéquats pour couvrir la différence entre les tarifs (approuvés par le ministère des Infrastructures et le ministère de l'Economie)

et le coût réel des services de transport. Ainsi, si l'indemnisation n'est pas couverte par le budget de l'Etat, le soutien financier aux compagnies de transport électrique urbain devra être fourni uniquement par les conseils municipaux. »³⁶

91. Il en résulte que l'autonomie locale est fragilisée et limitée dans ses possibilités d'action. La confiance de la population locale est, selon l'article 2, alinéa 1, de la loi sur l'autonomie locale, la base d'une collectivité territoriale et, partant, du droit à l'autonomie. Dans le cas des pouvoirs locaux d'Ukraine, la confiance de la population dans la capacité des institutions locales et régionales à gérer efficacement une part importante des affaires publiques est affaiblie. Les rapporteurs sont donc convaincus que l'autonomie locale en Ukraine requiert, tant sur le plan législatif que sur celui de la pratique politique, une réforme globale pour aboutir à un niveau suffisant de respect des dispositions de la Charte.

92. Au sujet de l'adaptation des compétences déléguées aux nécessités de gestion au niveau local, au sens de l'article 4, paragraphe 5, de la Charte, les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune critique générale. Les communes de moins de 5 000 habitants, du fait de leur faible puissance budgétaire, ont apparemment des difficultés de financement des compétences déléguées.

93. Concernant la consultation, telle que prévue par l'article 4, paragraphe 6, de la Charte, l'article 146 de la Constitution dispose que « les autres questions relatives à l'organisation de l'autonomie locale, à la formation, au fonctionnement et à la responsabilité des organes des collectivités locales sont régies par la loi ». L'Ukraine a par conséquent adopté, le 16 avril 2009, la loi n° 1275-VI sur les associations des entités de l'autonomie locale, qui est entrée en vigueur le 2 juin 2009. D'après cette loi, l'interaction prend principalement la forme d'une « participation aux consultations » (Section IV : Principes de l'interaction des associations avec les pouvoirs publics, article 17, alinéa 2, n° 2a et b). Les associations nationales ont le droit d'être consultées par le Président, la Cour suprême, le Parlement et le Conseil des ministres.

94. Les représentants des associations nationales constatent que, sur le plan formel, la consultation fonctionne correctement. Ils notent aussi une amélioration des procédures de consultation avec le nouveau gouvernement Asarov. Par sa résolution n° 1065 du 21 novembre 2012, le Cabinet des ministres a modifié le règlement intérieur du gouvernement. Les représentants des associations sont maintenant admis aux réunions du Cabinet à titre consultatif, « si le cabinet traite de sujets touchant aux compétences et aux intérêts des collectivités locales ainsi qu'aux questions de développement régional ». Les associations doivent être associées à l'élaboration des projets de lois (ayant trait à leurs intérêts) par des ministères compétents. Les ministères sont tenus d'indiquer dans quelle mesure il a été tenu compte de l'opinion de l'association dans le projet.

95. Les associations sont régulièrement invitées aux réunions des commissions du Parlement mais, très souvent, leurs propositions ne sont pas prises en compte par les députés (y compris ceux des partis d'opposition). Pour ce qui est de la participation des associations au sein des structures nationales de coordination, les trois associations (Association des autorités des districts et des régions, Association des villes ukrainiennes et Association des conseils de villages et de localités) sont représentées au sein de « l'assemblée constitutionnelle » créée en 2012 pour préparer les amendements constitutionnels nécessaires en vue d'une réforme territoriale. De plus, les organes exécutifs centraux sont tenus, avant de mettre en place des organes consultatifs ou de concertation ou des groupes de travail, de s'assurer que des représentants des associations pourront y participer.

96. Quant aux procédures d'estimation fiscale en vue de la planification budgétaire, les associations sont consultées mais ne sont pas intégrées dans le processus administratif. Il y a cependant, au-delà d'une consultation au sens propre, quelques exemples de coopération et de concertation entre les associations et le gouvernement. Par exemple, l'Association des conseils de villages et de localités a signé avec le ministère de l'Agriculture un mémorandum concernant le projet « Le village natal », destiné à la revalorisation des petits villages et localités.

97. Bien que la législation ukrainienne mette à la disposition des collectivités locales un faisceau des compétences locales impressionnantes, la complexité de la législation, l'absence d'une vision claire et traçable de la répartition des compétences entre les différents niveaux et les interférences entre les actions des niveaux de gouvernance différents (notamment à travers les activités des administrations étatiques locales et régionales) limitent la portée de l'article 4 par. 2 de la Charte ainsi que l'exercice

³⁶ AUC, Bulletin de presse du 10 décembre 2012

de leur droit « d'exercer leur initiative » pleinement. Les rapporteurs sont d'avis que l'Ukraine ne remplit que partiellement cette disposition de la Charte.

98. En ce qui concerne le droit de consultation sous l'article 4 par. 6 de la Charte, les rapporteurs estiment que la loi prévoit des procédures formelles en conformité avec la Charte et que, en pratique, les mécanismes en place semblent fonctionner de façon efficace. Les rapporteurs ont noté néanmoins les plaintes des autorités locales qui maintiennent que, souvent, leur point de vue n'est pas pris en compte.

4.3 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.

99. L'article 85, alinéa 29, de la Constitution cite, entre autres compétences de la *Verhovna Rada*, « la création et l'abolition des districts, l'établissement et la modification des limites territoriales des districts et des villes, la classification des localités d'habitation dans la catégorie des villes, l'établissement et la modification des noms des localités d'habitation et des districts ». Selon l'article 93, alinéa 13, si la structure territoriale de l'Ukraine doit être modifiée, cela peut se faire uniquement au moyen d'une loi, d'un décret présidentiel ou d'un autre acte administratif.

100. L'article 26, alinéa 41, de la loi sur l'autonomie locale accorde aux conseils des villes la compétence de décider de la division administrative et territoriale. L'article 15, alinéa 1, de la loi sur l'autonomie locale permet l'association « ou d'autres formes d'unification facultative ». La question de la fusion d'unités administratives et territoriales ayant un centre administratif commun se décide exclusivement par voie de référendum local (article 6 de la loi sur les référendums nationaux et locaux)³⁷. Dans ce contexte, il est important que la nécessité de modifier les limites territoriales soit justifiée de façon claire et compréhensible pour le public. Bien que les lois prévoient une consultation préalable, la nécessité de réformer la structure territoriale est évidente. Dans ce contexte, l'association des villages est favorable à une politique souple mettant l'accent sur une fusion de communes par décision volontaire et non obligatoire. Quoi qu'il en soit, l'article 5 de la Charte exige une consultation des collectivités concernées, indépendamment de l'instrument de fusion adopté.

101. La législation ukrainienne respecte donc l'article 5 de la Charte.

4.4 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

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.

102. Aux niveaux des villes, des villages et des localités, les collectivités ont le pouvoir d'organiser les structures de leurs administrations. De plus, en vertu de l'article 140, alinéa 5, de la Constitution, les conseils des villes ont compétence pour « organiser les districts urbains », tandis que l'article 140, alinéa 6, permet aux conseils des collectivités locales de créer des unités d'auto-organisation par les habitants (article 14 de la loi sur l'autonomie locale). L'article 26, alinéas 5 et 6, de la loi sur l'autonomie locale est conforme à l'article 6 de la Charte, en ce qu'il accorde des compétences aux conseils des villes, aux villages et aux localités³⁸.

³⁷ Voir CDLR, Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Ukraine, situation en 2010, page 15, par. 2.4

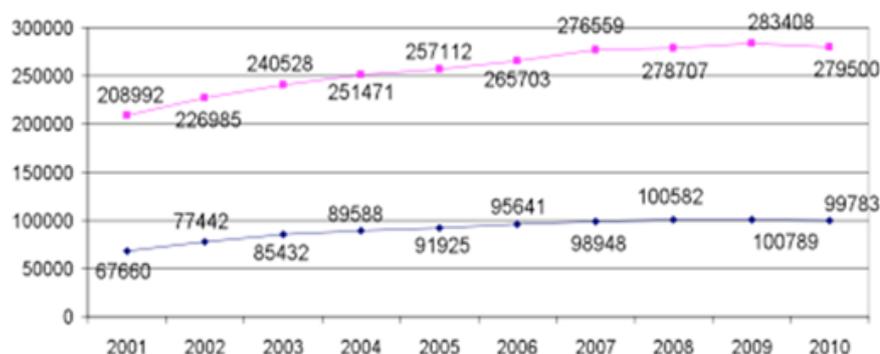
³⁸ Article 26 alinéa 5 : « d'approuver, sur proposition du maire du village, de la localité ou de la ville, la structure des organes exécutifs du conseil, le nombre d'agents du conseil et des administrations exécutives et les dépenses liées à leur maintien. » ; article 26, alinéa 6 : « de créer d'autres administrations exécutives du conseil sur proposition du maire du village, de la localité et de la ville. »

103. Plus généralement, en raison des graves problèmes budgétaires, la question des structures des administrations locales et étatiques et celle du personnel administratif au niveau local ou régional restent des questions d'actualité. En vertu de l'accord de confirmation avec le FMI, l'Ukraine s'est engagée, concernant ses administrations et leurs personnels³⁹, à mettre en œuvre des réformes en matière de l'administration publique, en vue de diminuer les unités et de les rendre plus efficaces, et à adopter des restrictions concernant l'augmentation des salaires de la fonction publique centrale et locale.

104. Dans ce contexte, il est à noter que l'Ukraine a connu une assez forte augmentation du nombre des fonctionnaires d'Etat. Le graphique ci-dessous montre l'augmentation des effectifs et leur répartition entre les différents niveaux d'administration. Il apparaît que l'augmentation est due à l'extension du secteur de l'administration d'Etat nationale, de sorte qu'une pression particulière est exercée sur l'Etat pour qu'il rationalise sa propre administration, par l'un des manières suivantes :

- une réforme visant à augmenter l'efficacité et l'efficience de l'administration ;
- un examen systématique et une nouvelle distribution des compétences, sur la base des expériences de décentralisation et de rationalisation des fonctions publiques d'autres pays européens ;
- une réforme de la structure de l'administration étatique au niveau territorial ;
- une privatisation des tâches jusqu'alors réservées à l'Etat ou, le cas échéant, aux collectivités locales.

105. Evolution du nombre des fonctionnaires de l'Etat (courbe supérieure) et des collectivités locales (courbe inférieure)⁴⁰ :



106. Si l'on envisage une délégation des compétences en faveur des collectivités locales, il faut dans le même temps mener des réformes pour renforcer l'efficacité des administrations locales, en mettant l'accent notamment sur la qualification des personnels afin d'éviter que le transfert massif des agents d'un niveau à l'autre ne s'accompagne d'aucune augmentation de la performance de l'appareil administratif. Il va de soi que la plupart des collectivités locales, qui sont de taille relativement modeste, ne sont pas prêtes à engager une telle réforme, ou n'ont pas la capacité pour le faire, sans une aide massive de l'Etat.

107. L'agence nationale ukrainienne pour la fonction publique travaille actuellement à une actualisation des effectifs de la fonction publique ainsi que de leur durée de travail. Les associations participent à ces travaux pour la communication de chiffres sur la fonction publique locale et régionale. En matière de statut du personnel, le gouvernement a retiré un projet de loi concernant « le statut du service local », qui s'était heurté à une forte opposition de la part des associations. Un nouveau projet sera préparé, en alignant davantage la réforme du service public national et celle du service public local.

108. En ce qui concerne les salaires de la fonction publique étatique et locale, le graphique ci-dessous donne quelques indications importantes⁴¹. La forte progression des salaires de la fonction publique

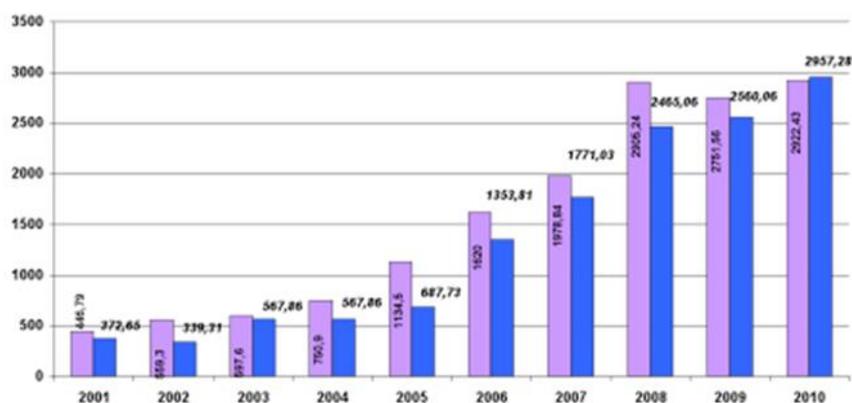
³⁹ <http://www.imf.org/external/np/loi/2010/ukr/121010.pdf> IMF, Ukraine : Lettre d'intention et mémorandum et Protocole d'accord technique, 10 décembre 2010 (en anglais), voir paragraphe 12.

⁴⁰ Source : Agence nationale de l'Ukraine sur le service public, 2 septembre 2011

⁴¹ Source. *ibid.* 100 UAH correspondent à 9,24 € le 9 mai 2012.

locale entre 2005 et 2008 s'est ralentie ces dernières années. Le revenu moyen dans la fonction publique locale, en déclin en 2009, reste stable.

Les salaires moyens des fonctionnaires d'Etat (à droite) et des collectivités locales (à gauche) :



109. La législation ukrainienne est formellement conforme aux dispositions de l'article 6. Mais, en pratique, vu la pression de rationalisation au niveau local et le faible pouvoir de gestion des petites entités (notamment rurales), l'autonomie des collectivités de déterminer leurs structures au sens de l'article 6 de la Charte est à peine respectée.

4.5 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.

110. Selon l'article 141, alinéa 3, de la Constitution, « le statut des maires, des adjoints et des organes exécutifs des collectivités, ainsi que leur autorité et la procédure applicable à leur création, leur réorganisation et leur dissolution sont déterminés par la loi ». Les détails sont réglementés par la loi sur le statut des conseillers municipaux⁴² et par la loi sur l'autonomie locale. Il existe par ailleurs un projet de loi sur les « mécanismes de révocation des conseillers »⁴³. En matière de la lutte contre la corruption, la loi n° 320-VI du 7 avril 2011 s'applique aussi aux membres des conseils des collectivités locales et régionales.

111. Les élus, membres du conseil ou d'un de ses organes exécutifs, sont rémunérés comme des fonctionnaires travaillant à plein temps. Leurs rémunérations sont soumises à l'impôt.

112. Concernant la lutte contre la corruption au niveau national, les rapporteurs ont pris note d'une communication du ministre de l'Intérieur faite en 2012⁴⁴ et des mesures législatives prises pour remédier à ce problème⁴⁵. Les rapporteurs ont été informés que la révocation des maires de quelques villes d'Ukraine, dans les régions de Soumy, Youjne, Tchernovtsy et Ternopil, avait provoqué au sein des associations une discussion sur la question de savoir si le renforcement de la législation anti-corruption n'avait pas servi de prétexte pour engager des procédures juridiques disproportionnées contre ces maires.

⁴² Pour plus de détails sur ce statut, voir CDLR, Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Ukraine, situation en 2010, pages 19 et suivantes, section 5 : Statuts des élus locaux.

⁴³ Voir Bulletin de presse du 11 mars 2013 de l'Association des villes ukrainiennes.

⁴⁴ http://www.kyivpost.com/news/opinion/op_ed/detail/125818.

⁴⁵ Voir la loi anti-corruption du 14 mai 2013. Cette loi abaisse à 80 000 UAH le seuil au-dessus duquel les agents de la fonction publique doivent déclarer des revenus extraordinaires et étend le cercle des hauts fonctionnaires tenus de déclarer ce type de revenus.

113. La participation des femmes à la vie politique locale est plus accentuée au niveau des villages et des localités, où 50 % des maires et 70 % des conseillers sont des femmes. Dans les *oblasts*, ce chiffre est proche de 15 à 20 %. Dans la ville de Dnipropetrovsk, par exemple, 20 conseillers sur 120 et 72 % du personnel administratif sont des femmes.

114. La législation ukrainienne respecte globalement les principes posés par l'article 7 de la Charte. Cela étant, s'agissant de l'application par. 1 de la Charte, les rapporteurs s'inquiètent d'allégations qui leur ont été faites, concernant des cas de révocations de maires qui auraient été considérées comme étant arbitraires et fondées sur une application de la loi anti-corruption. Que ces allégations soient avérées ou non, lesdites révocations n'étant pas suivi d'élections, la fonction de maire des collectivités concernées restent vacantes pendant très longtemps (parfois des années), et cela pose clairement un problème de démocratie locale, en particulier sous l'angle du par. 1 de l'article 7 de la Charte.

4.6 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. |

115. L'article 20 de la loi sur l'autonomie locale dispose que « [l]a tutelle de l'Etat sur les activités des organes et des agents des collectivités autonomes ne peut être exercée que sur la base et dans les limites des pouvoirs et des procédures prévus par la Constitution et les lois de l'Ukraine, et ne doit pas aller jusqu'à une ingérence des organes ou des agents des autorités de l'Etat dans l'exercice par les organes de gouvernement autonome des compétences exclusives déléguées à ces organes ». De plus, l'article 35 de la loi sur l'administration étatique locale énumère quelques principes de coopération entre les unités étatiques et les collectivités locales, qui sont aussi pertinents concernant l'exécution de la tutelle administrative :

- l'interaction ;
- l'assistance aux responsables locaux par des agents de l'Etat ;
- la limitation de la tutelle exercée par des lois ;
- la prise en considération des propositions des organes et des responsables des unités locales ;
- l'information préalable donnée aux collectivités locales en cas de gestion par l'administration étatique de questions ayant une importance pour le niveau local⁴⁶ ;
- le pouvoir de participer aux discussions sur ces questions ;
- le pouvoir de participer aux réunions des organes des collectivités locales, et d'y prendre la parole ;
- l'interdiction d'ingérence dans les affaires des collectivités locales.

116. Les rapporteurs sont d'avis que la loi, dans son contenu, garantit le respect des principes posés par l'article 8 de la Charte en ce qui concerne le contrôle administratif des collectivités locales. . Pour ce qui est de la pratique, les rapporteurs ont eu connaissance d'allégations liées à un contrôle abusif des collectivités locales, tel que des pressions indirectes exercées sur des élus de la part des administrations étatiques locales donnant lieu à la révocation de maires (par exemple à Tcherkassy). Ces allégations, si elles sont vérifiées, amènent les rapporteurs à des inquiétudes sérieuses quant à l'étendue de cette supervision qui n'est, en ce qui concerne ces cas, pas proportionnelle comme le requiert la Charte.

⁴⁶ L'article 35, alinéa 2, de la loi sur l'administration étatique locale de 1999 dispose ce qui suit : Lorsque l'administration étatique locale examine des dossiers qui touchent aux intérêts des collectivités locales, elle doit préalablement en informer les organes d'autonomie correspondants. Les représentants de ces organes, ainsi que les agents des collectivités territoriales, ont le droit de participer à l'examen des dossiers par l'administration étatique locale et leurs commentaires et propositions doivent être enregistrés.

4.7 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

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.

117. Les représentants des collectivités territoriales ont présenté une série de problèmes structurels, qui caractérisent selon eux l'architecture financière des collectivités locales et régionales en Ukraine :

- l'absence de progrès quant au renforcement du système des finances locales depuis 2001 ;
- une programmation budgétaire étatique compliquée, qui ne respecte pas les intérêts des collectivités ;
- la faiblesse structurelle du pouvoir financier des collectivités ;
- la disproportion entre les ressources propres et les compétences attribuées ;
- les prélèvements de l'Etat au détriment du produit total des impôts locaux ;
- le sous-financement des compétences déléguées par l'Etat ;
- l'absence de critères clairs et compréhensibles concernant les relations interbudgétaires ;
- l'absence d'une péréquation adéquate au niveau des régions (*oblasts*) ;
- la nécessité d'une interaction/coopération renforcée avec le ministère des Finances.

4.7.1 Situation générale

118. La situation budgétaire des collectivités locales ukrainiennes dépend largement de la situation économique et financière générale du pays. Les budgets des collectivités locales sont d'une importance économique considérable : environ 7,2 % du PIB national est généré au niveau local (hors transferts interbudgétaires). Le ministère des Finances estime le montant global du budget des collectivités locales pour 2013 à 220 milliards UAH. Les dépenses totales du budget national 2013 s'élèvent à 410,66 milliards UAH, avec un déficit maximal de 50 milliards UAH⁴⁷ (y compris Naftogas avec 82 milliards UAH). Au premier semestre 2013, les dépenses s'élevaient à 112,1 milliards UAH, soit +13,2 % par rapport à la même période en 2012.

119. Malgré ce constat, deux facteurs préliminaires sont importants : le niveau du PIB par habitant en comparaison avec les pays émergents (en tant qu'indicateur du succès ou de l'échec d'une politique de développement économique et, par conséquent, pour la nécessité d'intensifier les réformes à tous les niveaux de gouvernement).

120. Les chances de maintenir ou d'atteindre un équilibre budgétaire national à moyen terme (en tant qu'indicateur de la nécessité de mener une politique de discipline budgétaire pour les années à venir selon les déclarations du FMI).

⁴⁷ Loi budgétaire 2013 #11000.

121. Une analyse de la situation de l'Ukraine en 2011 (en termes de pouvoir d'achat) en comparaison avec d'autres pays d'Europe de l'Est sur la base des données du FMI⁴⁸ est suffisamment explicite : avec un PIB par habitant inférieur à 10 000 €, l'Ukraine se classe derrière la Serbie (approx. 15 000 €), la Croatie (approx. 25 000 €), la Slovénie (approx. 38 000 €) et loin derrière les pays de la zone euro (approx. 45 000 €). Le retard du pays en termes de compétitivité et de potentiel de croissance de la productivité, ainsi que du point de vue du manque de modernisation des structures administratives, est assez clair. Reste à savoir s'il existe des signes annonçant une évolution positive de la croissance du PIB.

122. Les perspectives générales de croissance économique du pays ne sont pas très prometteuses⁴⁹, bien que le gouvernement mette un accent particulier sur la revitalisation de l'industrie dans les secteurs à potentiel technique et scientifique élevé⁵⁰ et qu'il espère que cette politique aura des effets positifs sur le marché de travail. Les observateurs internationaux prévoient une baisse de la croissance en 2013, alors que le budget national pour cette année est basé sur une croissance du PIB estimée à +3,4 %.

123. Par ailleurs, l'évolution de la dette publique totale entre 2003 et 2013 est aussi révélatrice. Malgré une légère diminution de la dette publique cumulée en 2011/2012 (autour de 40 % du PIB), la situation reste tendue, du fait que les projections contenues dans l'« accord de confirmation » avec le FMI ne sont pas réalisées, et qu'il est donc probable que le gouvernement poursuivra sa politique actuelle, soit en augmentant les recettes, soit en diminuant les dépenses, ou encore en combinant ces éléments. Les marges de manœuvre pour mener une politique budgétaire moins contractée vis-à-vis des collectivités locales et régionales sont très limitées.

124. Le tableau présenté en Annexe III, basé sur les données du Service statistique de l'Etat, montre les écarts considérables qui existent entre les régions ukrainiennes en matière de revenu annuel. Ces chiffres indiquent aussi l'ordre de l'importance d'une politique de péréquation, si l'Ukraine décide d'agir pour le développement régional et de mettre en place une péréquation financière verticale et horizontale. Dans ce contexte, la loi « sur la stimulation du développement régional »⁵¹, amendée en 2011, est à mentionner : d'après le ministère du Développement régional, cette loi vise à soutenir le développement économique, social et écologique des régions, en s'appuyant sur la politique régionale de l'UE. Elle part du concept de « région en crise » et énumère une série de mesures d'aide dont peuvent bénéficier ces régions pour une durée de sept ans (avec possibilité de prolongation de cinq ans au maximum). Selon le ministère, de telles mesures ne sont pas mises en œuvre dans les régions en crise. Il faudra donc vérifier les chiffres de ce tableau pour juger de la réussite ou de l'échec des mesures destinées à équilibrer le développement économique du pays.

125. Un projet de loi « sur les bases de la politique régionale » est actuellement en préparation, avec la participation des associations, en vue de mettre en œuvre la décision du Conseil des régions de mars 2013. Ce projet de loi doit définir les principaux aspects juridiques, économiques, sociaux, écologiques, humanitaires et organisationnels de la politique régionale de l'Etat.

4.7.2 Les fondements juridiques

126. L'article 142 de la Constitution définit les bases matérielles et financières de l'autonomie locale. L'article 142, alinéa 3, précise que « l'Etat participe à la constitution des recettes budgétaires des collectivités locales et soutient financièrement ces collectivités. Les dépenses de leurs organes découlant de décisions des organes étatiques sont compensées par l'Etat ». Les modalités sont détaillées dans la section III de la loi sur l'autonomie locale de 1997. En particulier, l'article 62 de cette loi contient des dispositions sur l'obligation pour l'Etat de soutenir les collectivités locales financièrement, sur le système de tutelle financière, les garanties d'un revenu de base et les critères à respecter, sur les conditions des prélèvements étatiques ainsi que les critères applicables aux budgets « minimums » des collectivités locales⁵². En 2011, quelques modifications sont entrées en

⁴⁸ Source : Deuber, Schwabe, Der wirtschaftliche Fortschritt bleibt aus – Ukraine-Analysen n° 94, 13.9.2011.

⁴⁹ <http://en.interfax.com.ua/news/general/152300.html>.

⁵⁰ http://www.ukrinform.ua/eng/news/government_aims_to_revitalize_economy___boiko_301833">Українформ

⁵¹ Loi du 8 septembre 2005, n° 2850-IV sur la stimulation du développement régional, entrée en vigueur le 1er janvier 2006

⁵² Article 62 Participation de l'Etat à la constitution des recettes des budgets locaux

L'Etat soutient l'autonomie locale, participe à la constitution des recettes budgétaires locales, exerce une tutelle afin de contrôler la légalité, l'adéquation, la rentabilité et l'efficacité des dépenses, et assure aussi le contrôle des comptes. L'Etat

vigueur⁵³. D'après l'article 66, alinéa 1, « les budgets locaux doivent être suffisants pour permettre aux organes des collectivités locales d'exercer les compétences accordées par la loi et de fournir à la population les services qui garantissent un niveau minimum de services sociaux ». L'article 7, alinéa 3 du Code budgétaire énonce « le principe de l'indépendance du budget de l'Etat et des budgets locaux », tandis que d'autres dispositions essentielles se trouvent sous la section IV « relations interbudgétaires ». Le Code fiscal et diverses autres lois spécifiques contiennent aussi des dispositions pertinentes.

4.7.3 Les recettes

127. En ce qui concerne les recettes, selon le Code de l'impôt 2011, les taxes et autres recettes nationales (article 9) comprennent, entre autres, les taxes sur les bénéfices des entreprises, les revenus individuels, la valeur ajoutée (TVA), les entreprises publiques et la première immatriculation des véhicules, la taxe pour l'environnement, les redevances pour le transport de produits pétroliers, le transit de gaz naturel et d'ammoniaque sur le territoire de l'Ukraine, les redevances pétrolières, les droits de douane, les redevances pour l'usage spécial de l'eau et des ressources forestières, agricoles, etc.

128. Selon l'article 10 du Code, les taxes et autres recettes locales⁵⁴ incluent les taxes sur les biens immobiliers (autres que les terrains) et les taxes unifiées. Les redevances locales incluent les frais de gestion des activités commerciales particulières, les frais de stationnement et les taxes touristiques. A partir du 1er juillet 2012, une nouvelle taxe sur la propriété doit améliorer la situation fiscale des communes. Mais l'on peut douter des effets positifs prévus par le gouvernement. Cette taxe ne touche que 1% des immeubles et n'apporte que 100 millions UAH dans les budgets locaux, ce qui n'est pas très significatif. En outre, les autorités locales ne peuvent influencer ni l'administration de la taxe, ni les taux. Les redevances pour les services administratifs sont une autre source importante de recettes. Un projet de loi « sur la liste des services administratifs et les paiements (frais administratifs) relatifs à leur prestation » est actuellement en consultation entre les associations et le ministère responsable⁵⁵.

129. Les budgets locaux se composent donc de recettes propres, de quotas sur les taxes nationales associées et de transferts de l'Etat. Font également partie des recettes propres les taxes sur les bénéfices des entreprises locales, les versements des entreprises aux propriétaires locaux et les recettes engendrées par la privatisation d'entreprises locales ou la gestion de la propriété foncière⁵⁶. L'impôt le plus important est l'impôt sur les revenus des personnes physiques (l'impôt sur la publicité a été récemment aboli). Avec les réformes de 2011, l'Ukraine se dirige vers un renforcement de la compétition fiscale intercommunale, une simplification du système des taxes et, en principe, une augmentation du poids des budgets des collectivités locales⁵⁷. Apparemment, ces mesures n'ont pas (encore) provoqué une augmentation des recettes propres des autorités locales, bien qu'il y ait eu, pour ce qui concerne la ville de Kyiv, une évolution importante : les recettes de la ville ont progressé de 15,4 % entre 2011 et 2012⁵⁸. Le ministère des Finances indique que les recettes des autorités locales ont été stabilisées en 2012 au moyen d'une série de mesures étatiques, dont une expansion des sources des recettes, qui ont produit au total des recettes fiscales de 11,3 milliards UAH.

130. Les communes rencontrent quelques difficultés concernant la gestion des impôts : le système de taxation ukrainien est globalement surdimensionné. Des experts de la Banque mondiale ont constaté qu'il y avait en Ukraine 135 impôts et taxes différents⁵⁹. Lors de la visite, les représentants de l'Etat

garantit aux organes d'autonomie locale une base de recettes suffisante pour fournir un niveau minimal de services en réponse à la demande de la population. Si les recettes provenant des impôts et taxes nationaux affectés aux budgets locaux dépassent le seuil minimal du budget local, l'Etat se saisit d'une part de la différence du budget local en faveur du budget national, selon la procédure établie par la loi budgétaire nationale.

Des budgets locaux minimaux sont définis sur la base de critères de prévision budgétaire par habitant, en respectant les conditions économiques, sociales, naturelles et écologiques des territoires correspondants et en partant du niveau minimal des besoins sociaux défini par la loi.

⁵³ Code budgétaire voir <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/annot/en/2456-17> et taxation :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/annot/en/2755-17>

⁵⁴ Le CDLR, Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Ukraine, situation en 2010, a réuni les recettes propres les plus importantes, section 8, page 24

⁵⁵ Voir : Bulletin de presse de l'AUC du 15 avril 2013, Джерело : <http://www.auc.org.ua/en/news/experts-are-scrutinising-draft-law-determine-list-administrative-services-and-related-payments>

⁵⁶ http://www.ukrinform.ua/eng/news/uah_795_million_comes_to_budgets_from_land_sale___state_agency_302803

⁵⁷ Loi n° 2456-VI du 8.7.2010

⁵⁸ http://www.ukrinform.ua/eng/news/kyiv_tax_office_collects_almost_uah_10bn_in_taxes_281851

⁵⁹ <http://www.ncrc.gov.ua/index.php?id=475&listid=166136> du 12-03-2012 10:37

ont souligné à de multiples reprises l'importance de l'engagement économique des collectivités locales, et les rapporteurs sont par conséquent convaincus que l'Etat, qui dispose des compétences en matière fiscale, porte aussi une responsabilité particulière pour la mise en place d'une architecture financière simple, transparente et efficace.

131. La simplification de la structure des taxes et redevances locales fait aussi partie d'une telle nouvelle architecture. Les structures en place sont d'une telle complexité que la collecte fiscale n'est guère rentable. Face à ce problème, l'Etat a modifié le Code fiscal en 2011 : au lieu de 12 taxes ayant un faible rendement, l'Etat a réduit ce nombre à 5 (dans les secteurs de transport, tourisme, entrepreneuriats et la taxe sur la valeur ajoutée des achats des entreprises). Cependant, quelques collectivités locales se sont plaintes d'une détérioration de la situation : 10 impôts de portée locale ont été supprimés ou transférés à l'Etat, y compris dans le secteur des transports et des marchés. Selon les responsables de la ville d'Ivano-Frankivsk, le nouveau Code fiscal entré en vigueur le 1er janvier 2011 a entraîné une perte en recettes de 20 millions UAH sur un total de 670 millions UAH de recettes budgétaires. En plus, les subventions pour les secteurs de l'éducation et de la santé publique ont été abaissées de 20 millions UAH. En même temps, la taxe unique a été exclue des taxes utilisées dans le calcul des transferts (« panier de profits ») transférées au budget de développement. Les recettes de ventes de terrain sont actuellement versées aux budgets des villes, villages et agglomérations rurales. (Auparavant, 60% était perçue par les villes d'importance locale, les villages et les agglomérations rurales et 75% par les villes d'importance régionale.) En conséquence, la perte causée par l'évolution du marché a presque été compensée, bien que, pour un certain nombre de villes, par exemple Khmelnitski, l'évolution du marché a été très importante

132. La taxe sur les biens immobiliers illustre quelques aspects et problèmes typiques de la taxation locale :

- L'assiette fiscale était limitée par une multitude d'exceptions et de dérogations (selon le ministère des Finances, en 2003, la valeur économique des dérogations s'élevait à 66,7 % du potentiel fiscal).
- L'absence de concurrence – entre les collectivités locales – dû au plafonnement de la tarification.
- Le coût administratif élevé de la collecte.
- L'entrée en vigueur de la nouvelle taxe sur l'immobilier a été reportée du 1er janvier au 1 juillet 2012. Les mécanismes de calcul sont complexes et l'entrée en vigueur pourrait encore être différée. Plusieurs amendements en faveur de la capacité fiscale des collectivités locales ont été introduits avec la réforme du Code budgétaire de 2011.

133. L'association demande par conséquent que l'assiette de cette taxe soit élargie et que les dérogations et les exceptions soient moins nombreuses, afin d'augmenter les recettes en faveur de la collectivité locale.

134. Pour ce qui est des bénéfices des entreprises locales, l'Etat ayant constamment limité les tarifs pour le logement ou les services publics au niveau local, les entreprises locales sont largement déficitaires et ne peuvent pas réaliser de bénéfices qui leur permettraient de financer les investissements nécessaires.

135. Les collectivités locales bénéficient de l'impôt sur le revenu individuel. Le taux de cet impôt est cependant limité à 15 % et n'a pas évolué, de sorte que son revenu pour les collectivités dépend de de l'activité économique, notamment de l'augmentation des salaires et de la situation de l'emploi, c'est-à-dire du nombre de personnes imposables. Par ailleurs, un vaste système de dérogation limite l'assiette de cet impôt. Enfin, cet impôt favorise l'inégalité entre les collectivités locales, car il est perçu en fonction du lieu de travail. Il favorise les villes « riches », diminue la portée de l'impôt dans les zones rurales et nécessite un système de péréquation. Les communes à dominante rurale dépendent largement des subventions de l'Etat, car le rendement de cet impôt y est faible.

136. Pour renforcer la base économique des collectivités locales à moyen terme, les rapporteurs proposent une politique de renforcement de la production d'énergie propre⁶⁰ et renouvelable pourrait jouer un rôle important, mais celle-ci a été plutôt négligée en Ukraine jusqu'ici. Les énergies géothermique, solaire et éolienne, ainsi que les matériaux biologiques et la combustion des déchets, représentaient 0,71 % de la production d'énergie primaire en 2008, tandis que l'énergie nucléaire

⁶⁰ <http://www.bloomberg.com/news/2012-09-28/ebd-to-lend-10-million-for-ukrainian-municipal-energy-project.html>

(28,8 %), le charbon (41,4 %), le gaz naturel (22,1 %) et le pétrole (5,3 %) fournissaient une partie importante de l'énergie consommée. Néanmoins, le potentiel d'augmentation des recettes des communes par une augmentation de la production d'énergies renouvelables est considérable : augmentation des bénéfices directs des entreprises locales de production d'énergie (ces bénéfices ne sont pas assujettis à la péréquation financière), augmentation des revenus des employés des unités de production, gestion des ressources au niveau local au lieu d'acheter de l'énergie à l'étranger, stabilisation des revenus des producteurs d'énergies renouvelables.

137. « L'économie souterraine » constitue une réalité économique en Ukraine et implique une diminution sensible des recettes fiscales⁶¹. Le gouvernement examine actuellement la possibilité d'une baisse de la taxe sur le revenu individuel (de 15 % à 10 %). Une telle mesure pourrait avoir une incidence pour les collectivités locales mais sans réforme de la législation sur les pensions, elle n'aura aucun impact sur les salaires en ce qui concerne leur rapprochement à ceux de « l'économie souterraine ».

4.7.4 Le système budgétaire

138. Le système budgétaire ukrainien se caractérise par une structure à deux niveaux : le budget de l'Etat et les budgets des collectivités locales (12 086 budgets locaux au total). Un transfert interbudgétaire vertical s'opère entre ces deux niveaux et l'Etat entretient des relations interbudgétaires avec 692 systèmes budgétaires au niveau local et régional.

139. Les transferts interbudgétaires ont pour objectif premier d'équilibrer les budgets des collectivités territoriales⁶². Ils sont calculés selon des critères généraux sur la base du décret n° 1149 du Cabinet des ministres du 8 décembre 2010. Pour ce calcul, l'indicateur déterminant est le coefficient d'équilibrage, qui permet de définir le montant des recettes fiscales restant à la disposition des régions et communes excédentaires. Le système précédent ne comportait aucune mesure d'incitation, que ce soit à l'intention des régions déficitaires, pour augmenter leurs ressources fiscales propres (car les déficits étaient plus ou moins couverts par des transferts étatiques), ou des régions excédentaires, pour augmenter leurs recettes fiscales, car l'excédent était écrêté par l'Etat. Malgré quelques modifications apportées à la méthode de calcul de la capacité fiscale (articles 64 et 66 du Code budgétaire de 2011), le système de coefficient et le degré élevé de centralisation des relations interbudgétaires restent inchangés.

140. La valeur totale des transferts interbudgétaires s'élève à 44 % du budget de l'Etat, dont 42 % pour le fonds général. Des transferts spéciaux sont opérés dans le but spécifique de garantir un niveau comparable de protection sociale et de soutenir le développement économique et social des collectivités territoriales (notamment dans les secteurs de la construction et des bâtiments). Le montant de la péréquation est calculé en partant de l'habitant (le consommateur des services locaux) et en cherchant à atteindre un équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités territoriales. Le Code budgétaire définit les recettes locales qui sont intégrées dans le système de transfert interbudgétaire (articles 64 et 66 (RA de Crimée)) et celles qui n'y sont pas incluses (article 69). L'Etat, grâce à ce mécanisme, a la possibilité d'augmenter ou de diminuer l'importance fiscale de ces recettes pour les collectivités, ce qui touche l'autonomie financière des collectivités locales au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte, en incluant ou en excluant certaines recettes particulières des collectivités locales du système des relations interbudgétaires. De ce fait, le système est assez peu transparent et relativement complexe et instable en ce qui concerne la prévisibilité de la fiscalité locale. De plus, une collectivité n'a qu'un faible intérêt à créer une taxe « financièrement intéressante » à moyen terme si elle doit craindre l'inclusion de cette source de revenus dans le système interbudgétaire de l'Etat.

141. Certaines collectivités locales reprochent à l'Etat les critères de distribution des transferts, qui donnent à l'Etat un pouvoir discrétionnaire étendu, ou se plaignent même de l'absence totale de critères de péréquation. Pour ce qui concerne le fonds de développement régional (article 24-1 du Code du budget), ce fonds est doté de moyens financiers équivalant à 1 % du budget national, lequel s'élevait en 2013 à environ 400 milliards UAH. Sur ce montant, 1 % (soit 4 milliards UAH) est réservé pour la dotation du fonds. Celui-ci est réparti pour 70 % en fonction du nombre d'habitants des régions

⁶¹ http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/konjunktur-ukraine-will-schattenwirtschaft-mit-steuerreform-bekaempfen_aid_783814.html (en allemand) : 54 % des revenus en 2012 ont été transférés à la Trésorerie.

⁶² http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/CoE-Policy-advice-on-the-Allocation-of-Inter-Budgetary-Transfers_2011.pdf (en anglais).

et pour 30 % selon des critères liés à leur situation économique défavorable⁶³. Trois milliards UAH seront accordés pour le développement économique et social. S'y ajoutent diverses subventions (notamment 3 milliards UAH pour les routes nationales). 1,4 milliard UAH sont réservés pour financer les projets d'importance nationale. Ces moyens ont été répartis par la Commission du budget de la *Verhovna Rada* de la manière suivante : 50 % ont été affectés aux régions ; huit régions n'ont rien reçu, trois régions ont reçu 70 % de cette somme et les autres régions se sont partagé le reste. Malgré les quelques critères de répartition du fonds (décision du Cabinet des ministres n° 6565 du 4 juillet 2012), les décisions ont été prises sur la base de motifs politiques. Dans le cas de l'allocation des moyens financiers au titre du fonds de développement régional, les critères d'allocation ont été modifiés au cours de la procédure parlementaire.

142. L'exemple du fonds de développement régional illustre une autre difficulté structurelle de la programmation budgétaire ukrainienne. Bien que l'introduction d'une planification budgétaire sur la base de programmes spécifiques permette théoriquement une allocation des moyens financiers plus précise, il est nécessaire de formuler les buts à atteindre aussi précisément que possible. Or, il y a d'une part un très grand nombre de programmes – la ville de Kyiv doit à elle seule en mettre en œuvre une trentaine – et, d'autre part, les objectifs sont très souvent définis à l'aide d'indicateurs quantitatifs et non pas qualitatifs. Il y a donc non seulement un risque de superposition des programmes (par exemple, pour les zones rurales, 40 programmes différents dont les durées coïncidaient partiellement ont été adoptés depuis 1991), mais aussi le risque d'une inadéquation entre les programmes et les objectifs fixés ou, pire encore, le risque d'une attribution de financements non justifiée.

143. Le fait que la majorité des *oblasts* n'ont pas de plan de développement stratégique, et ne peuvent donc pas définir les priorités pour l'utilisation du financement provenant du Fonds est aussi un problème. Par conséquent, les projets qui sont soumis à l'approbation du gouvernement ne sont pas des projets destinés à la résolution des questions de développement local, mais à ceux prévoyant la construction d'installations destinées à des besoins sociaux (écoles, hôpitaux).

144. Un autre problème touche à l'application des règles budgétaires aux petites entités locales. Celles-ci sont également soumises au Code budgétaire, mais leur situation est très différentes : elles sont faiblement peuplées, comptent un nombre élevé de retraités et, généralement, ont une faible capacité fiscale. Par conséquent, les autorités des villages et des localités, notamment en zone rurale, demandent une adaptation de la réglementation aux spécificités de ces entités. On peut espérer que le Programme pour le développement des petits villages 2011-2015 (décision du Cabinet des ministres n° 1090 du 29 novembre 2011) permettra de renforcer la situation économique et budgétaire de ce type de collectivité, tout en sachant que 75% des conseils de village ne peuvent pas exercer leurs compétences prévues par la loi.

145. La structure du budget au niveau local et régional est caractérisée par deux volets (article 13 du Code budgétaire) : un premier volet, « général », concerne le financement des dépenses générales obligatoires (panier 1, articles 88 à 90, 64 à 66 du Code budgétaire), un deuxième volet, « spécial », sert à financer des dépenses spécifiques (panier 2, articles 91, 69 et 71 du Code budgétaire).

146. Globalement, les budgets des collectivités territoriales dépendent (selon le ministère des Finances) à 40 % des transferts étatiques, tandis que 60 % proviennent de leurs ressources fixes (impôts locaux sur le revenu des personnes physiques). Les ressources fixes des collectivités territoriales ne sont pas intégrées dans le système de péréquation. En revanche, d'après les informations fournies par l'Association des villes ukrainiennes, les budgets locaux dépendent de plus en plus des transferts de l'Etat (43,3 % en 2007, 46,7 % en 2009, 52,3 % en 2011 et 53,6 % en 2012)⁶⁴.

147. Pendant la visite, la délégation a été informée que 98 % des dépenses du premier volet étaient destinées à couvrir les dépenses obligatoires, résultant de l'exécution des compétences déléguées par l'Etat, et les salaires du personnel. Les collectivités locales et régionales déplorent que l'Etat ne verse en moyenne que 80 % des transferts nécessaires pour couvrir les dépenses obligatoires. Selon elles, la situation pourrait encore se dégrader en 2013, car il manque à l'Etat environ 30 milliards UAH

⁶³ Cependant, en 2013, en dépit de la loi, seulement UAH 980 millions ont été alloués au Fonds de développement régional, au lieu de UAH 3.4 milliards. En outre, les quotas régionaux pour l'élaboration de projets qui doivent être financés par le Fonds en 2014 n'ont pas encore été définis, outre le fait que la loi stipule que les projets mentionnés doivent être soumis avant le 1^{er} mai de l'année précédente.

⁶⁴ Source : AUC, Local Self-Government in Ukraine 2012

pour couvrir ces dépenses. Il en résulte un déficit structurel de 20 % du premier volet qui contient (en tant que recette locale importante) l'impôt sur le revenu des personnes physiques (taux maximal de 15 %).

148. Les collectivités locales financent donc à la fois les compétences de l'Etat et ce déficit de 20 %⁶⁵ au moyen de leurs ressources propres. Les volets I et II cumulés montrent une couverture d'environ 10 % des dépenses au moyen des ressources propres locales. La moitié (5 %) est utilisée pour le financement des compétences déléguées dans le premier volet du budget. Le deuxième volet est financé à partir de la taxe sur les entreprises communales. Les collectivités ont le droit de contracter des emprunts à court et moyen terme auprès de la Trésorerie nationale⁶⁶, dans les conditions fixées par l'article 73 du Code budgétaire.

149. Il convient de noter les modifications apportées au code du budget en 2012, pour transférer certains impôts dans le deuxième panier de recettes des budgets des *oblasts* et dans le budget de la République autonome de Crimée. Leur montant est estimé à UAH 1 milliard. Ils permettront d'améliorer l'état des budgets des *oblasts* de manière significative, principalement en termes de financement de la préparation de la documentation technique pour les projets qui sont financés par le Fonds de développement régional, et également pour le cofinancement de ces projets.

150. Pour ce qui concerne les problèmes de gestion des financements nationaux par les collectivités locales, la Cour des comptes constate que les collectivités territoriales ne gèrent pas toujours les fonds étatiques « convenablement ». Il y a parfois des détournements des fonds, qui peuvent prendre des formes variées, telles que l'utilisation des fonds pour d'autres buts que ceux qui sont prévus dans les documents, l'absence d'investissement efficace des fonds faute d'un planning précis et le re-transfert de moyens mis à disposition mais non utilisés.

151. Concernant la question du détournement de fonds nationaux par les communes, la Cour des comptes a étudié quelques exemples en 2012 en lien avec les fonds de développement liés aux investissements pour le championnat européen de football de 2012. La ville de Ternopil n'a pas agi de façon conforme aux conditions de financement et a utilisé les moyens, prévus normalement pour des investissements dans des infrastructures, pour financer les salaires des médecins, des professeurs d'école, etc. Dans de tels cas, les instruments juridiques prévoient des sanctions à l'encontre des fonctionnaires et la possibilité de demander le remboursement des fonds alloués par l'Etat. Les associations soulignent que l'incapacité des collectivités locales à respecter les obligations budgétaires découle très souvent des faiblesses du système interbudgétaire en place.

152. Selon la Cour des comptes, il est important que les collectivités locales utilisent plus efficacement les moyens financiers étatiques. La Cour est disposée à collaborer avec les collectivités pour une meilleure application des règles, mais jusqu'ici aucune ville ne s'est adressée à la Cour pour lui demander son aide pour améliorer les procédures internes d'audit au niveau local. En revanche, la Cour a reçu de telles demandes de la part des ministères. Une révision des lois s'impose si l'on veut augmenter l'influence de la Cour sur les collectivités territoriales dans ce sens.

153. Les avis divergent quant à l'efficacité de la Trésorerie nationale. Le ministre adjoint des Finances part du constat que le système de la Trésorerie ukrainienne est caractérisé par des versements quotidiens. Selon lui, le système fonctionne et garantit les opérations financières en temps réel. Pour les collectivités, le fait que toutes leurs opérations financières passent par la Trésorerie de l'Etat a un effet négatif car la Trésorerie peut retarder ou empêcher les virements à des fins de « gestion de ses liquidités » et exercer une tutelle. Les associations réclament par conséquent un amendement de la législation pour renforcer la responsabilité des services de la Trésorerie de l'Etat en cas d'irrégularité dans les opérations financières.

154. Par ailleurs, on dénonce aussi une certaine inefficacité de la collecte des impôts par les différentes administrations de l'Etat, qui ne seraient pas capables de garantir une imposition régulière et équitable. La ville d'Ivano-Frankivsk a mis en place une commission spéciale pour donner suite aux problèmes fiscaux, en coopération avec l'administration fiscale, l'agence de l'emploi et les services sociaux. En règle générale, ce type de « conseil consultatif » existe au sein des districts et des régions d'Ukraine.

⁶⁵ Voir : Association des villes ukrainiennes, « Local Self-Governance In Ukraine 2012 », page 3 (en anglais).

⁶⁶ Les détails pour les emprunts à moyen terme sont réglés dans la décision du cabinet des ministres du 29.12.2010, n° 1204.

155. Quant à la procédure budgétaire de l'Ukraine, les collectivités territoriales affirment qu'une plus grande coordination est nécessaire avec les services responsables de l'Etat. L'article 75 du Code budgétaire de 2011 prévoit la diffusion d'informations sur le mode de calcul, au niveau national, des financements destinés aux projets des budgets locaux. L'administration s'est dotée d'une nouvelle méthode de programmation budgétaire au niveau local qui, selon le ministère des Finances, doit faciliter la programmation à moyen terme et optimiser l'utilisation des moyens financiers. Cette méthode sera utilisée en 2013 par quelque 700 communes ukrainiennes.

156. Concernant les formes d'interactions entre les niveaux local et central en matière de finances publiques, le FMI a proposé en 2004 d'établir une institution intermédiaire pour analyser et préparer les décisions relatives à la politique budgétaire du pays. Les rapporteurs sont d'avis qu'il serait souhaitable d'introduire dans le processus budgétaire national la règle de consultation préalable des collectivités locales, afin de mieux associer celles-ci à l'estimation des recettes fiscales et de faciliter la préparation des budgets locaux en cours d'année. Cela permettrait de davantage répercuter les effets des réformes des taxes nationales sur les budgets locaux. De même, la publication des données fiscales au niveau régional doit être renforcée. Les rapporteurs estiment qu'une telle coordination entre les associations de collectivités locales et régionales d'une part et les ministères compétents d'autre part, sous la responsabilité du ministère des Finances, pourrait améliorer sensiblement la coordination des politiques budgétaires des deux niveaux de gouvernement. Afin d'éviter une planification constant de déficit du coût de la mise en œuvre des compétences "déléguées", il pourrait être raisonnable de définir et formaliser dans la législation, la taille globale des dépenses pour la mise en œuvre de ces compétences.

157. Les rapporteurs sont d'avis qu'en pratique, vu les restrictions du système des relations interbudgétaires, la réalité des finances locales ukrainiennes ne correspond pas pleinement aux exigences de l'article 9 de la Charte, en ce qui concerne la nécessité d'avoir une « base financière stable et autonome et une partie adéquate des recettes propres », et pour l'autonomie en matière de gestion budgétaires. Les rapporteurs estiment qu'un renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales doit être inscrit dans l'agenda de la réforme des collectivités locales en Ukraine pour garantir le respect de l'article 9 de la Charte. La situation à cet égard, telle qu'observée par les rapporteurs, ne permet pas de conclure à un respect de cette disposition dans tous ses paragraphes.

4.8 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 Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats. |

158. Une revendication particulière des associations concerne la question du renforcement de la coopération entre les collectivités locales. L'article 142, alinéa 2, de la Constitution permet⁶⁷ aux collectivités locales de coopérer au sens de l'article 10 de la Charte. Un projet de loi « sur la coopération des collectivités locales » devrait encore renforcer la coopération intermunicipale (décision du Cabinet des ministres n° 169 du 29 février 2012).

159. Les Rapporteurs ont relevé avec satisfaction la mise en place, en 2002, du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Ukraine par les trois associations nationales, qui ont signé un accord et adopté une charte avec comme objectif la coordination de la prise de décisions entre les associations, la présentation des propositions au gouvernement pour renforcer la démocratie locale et le développement des contacts avec les organisations internationales. Le congrès est constitué de trois chambres (villages, municipalités et régions). Chaque chambre est composée de 100 délégués. La session plénière requiert un quorum d'au moins 50% des délégués de chaque chambre. Les décisions sont prises à la majorité des délégués présents. Le Congrès est doté d'un Conseil, constitué de

⁶⁷ Sur la base d'un accord, les autorités territoriales des villages, des localités et des villes peuvent mettre en commun des biens communaux et des fonds budgétaires en vue de la mise en œuvre de projets communs ou pour financer (gérer) conjointement des entreprises, des organisations et des établissements communaux et créer les organes et services nécessaires à cette fin.

12 représentants des associations. Celui-ci gère les opérations quotidiennes, adopte l'agenda de la session plénière, approuve la composition des chambres et gère le budget.

160. Les explications données ci-dessus au chapitre 4.2 témoignent de l'existence d'une procédure de consultation formelle bien établie. En outre, les associations adressent régulièrement au gouvernement des mémorandums énumérant les difficultés rencontrées ou des commentaires sur les relations interinstitutionnelles⁶⁸. Les rapporteurs n'ont pas pu vérifier si – et le cas échéant dans quel délai – le gouvernement répond aux commentaires des associations. Il est à noter également que les associations ont conclu avec un certain nombre de ministères compétents des « accords de coopération » en vue de la rédaction des projets de législation et de réglementation administrative⁶⁹.

161. En ce qui concerne la coopération transfrontalière, à titre d'exemple, la ville d'Ivano-Frankivsk a signalé qu'elle était membre de 20 jumelages intercommunaux. Avec l'aide financière de l'UE (800 000 €), la ville participe à un projet de coopération transfrontalière avec la Roumanie. Par ailleurs, d'autres projets sont mis en œuvre avec le soutien de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), avec l'autorisation de l'Etat, et de la Nordic Environment Finance Corporation NEFCO⁷⁰.

162. L'article 10 de la Charte est donc respecté dans la législation et dans la pratique ukrainienne. Mais il reste à vérifier si le projet de loi mentionné ci-dessus prendra en considération l'autonomie réelle des collectivités en termes de coopération et d'association ou si la pression étatique pour renforcer la coopération intercommunale portera atteinte ou risquera de porter atteinte à la liberté de l'action locale.

4.9 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.

163. L'article 71, alinéa 4, de la loi sur l'autonomie locale de 1997 dispose ce qui suit : « Les organes et les agents des collectivités autonomes sont autorisés à saisir la Cour afin de faire constater l'illégitimité des actes des organes locaux dotés de compétences exécutives, d'autres organes de collectivités autonomes locales, d'entreprises, d'institutions et d'organisations, qui empiètent sur le domaine des droits des communautés territoriales ainsi que sur le domaine des compétences des organes des collectivités autonomes. »

164. En 2006, l'Ukraine a mis en place le système des tribunaux administratifs. Ceux-ci peuvent déclarer illégaux les actes des organes et institutions mentionnés dans l'article 71 « qui empiètent sur les droits des collectivités locales ainsi que sur les pouvoirs des organes d'autonomie locale et leurs représentants ».

165. Les rapporteurs sont d'avis que la législation ukrainienne est en conformité avec l'article 11 de la Charte, qui exige un droit de recours juridictionnel. Par contre, la délégation n'a pas pu obtenir des données pour évaluer si et dans quelles matières spécifiques les collectivités locales ont saisi avec succès les tribunaux administratifs de l'Ukraine ; il n'est pas clair non plus si la Charte a été utilisé comme texte de référence dans ce type de procédure judiciaire.

166. Pour autant, les rapporteurs encouragent le gouvernement à considérer l'introduction dans la Constitution d'une disposition analogue à l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷¹, qui accorderait aux collectivités territoriales le droit de saisir la Cour constitutionnelle dans les cas où la personne morale « est le destinataire » ou lorsqu'un acte la concerne directement et individuellement, afin d'améliorer la protection juridique des collectivités.

⁶⁸ Voir par exemple le document présenté par l'Association des villes ukrainiennes du 1er juillet 2011, lors du 7e forum de « Dialogue municipal ».

⁶⁹ Voir l'exemple d'un tel mémoire entre l'AUC et le ministère du Développement économique en 2012, AUC Bulletin de presse du 15 avril 2013.

⁷⁰ Nordic Environment Finance Corporation : <http://www.nefco.org/>

⁷¹ Article 263, paragraphe 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

5. L'autonomie régionale : La République Autonome de Crimée

5.1 Aspects légaux

167. L'article 133 de la Constitution compte la République autonome de Crimée parmi les différents types de collectivités régionales⁷². Il accorde à la Constitution de la République autonome de Crimée le rang d'une loi nationale. De ce fait, le Parlement de la République autonome de Crimée dispose de plus de compétences que les autres entités de même niveau, telles que les *oblasts*. Une autre loi (n° 3530-Vi du 16 juin 2011) porte sur les compétences et procédures du Conseil des ministres de la Crimée.

168. Par ailleurs, depuis 1998, l'article 10 de la Constitution de la République autonome de Crimée définit le russe en tant que langue officielle dans toutes les sphères de la vie publique et en tant que langue de communication inter-ethnique, reflétant ainsi le fait que la population russe est majoritaire en Crimée et que les autres ethnies parlent aussi cette langue. Ce statut privilégié de langue russe n'existe que dans la République autonome de Crimée.

169. L'Ukraine a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe. La loi n° 5029-VI du 3 juillet 2012 sur les « principes de la politique linguistique nationale » prévoit une série de mesures pour faciliter l'apprentissage et l'application des langues dites minoritaires sous certaines conditions.

5.2 Aspects politiques et économiques

170. Les rapporteurs observent que le système d'autonomie de la République autonome de Crimée pose au moins deux questions distinctes : i) l'autonomie de la Crimée comme exemple pour une régionalisation renforcée en Ukraine ; ii) la marge de manœuvre de la République autonome en matière de développement régional, par rapport aux autres régions du pays, y compris en ce qui concerne le respect de la Charte dans la gestion de l'autonomie.

171. En réponse à la première question, aucun des interlocuteurs (gouvernement, associations ou représentants de la République autonome de Crimée) ne s'est déclaré favorable à une extension du modèle « criméen » au reste du pays (à l'exception d'une revendication concernant l'existence d'un organe exécutif « fusionné »). Cette réticence peut surprendre à première vue, étant donné que la Crimée est, par la taille de sa population (environs 2 millions d'habitants) et sa superficie (26 000 km²), une entité géographique régionale « type » si l'on la compare aux structures régionales de pays comme la Pologne, la France, l'Espagne ou l'Allemagne. La situation géographique, économique, historique et ethnique de la Crimée est semble-t-il à tel point différente de celle des autres régions d'Ukraine qu'il convient de concentrer tous les efforts politiques et économiques sur le développement socio-économique de la presqu'île, sans en faire un modèle de développement régional pour le pays.

172. Trois structures ont été créées pour la mise en œuvre des intérêts mutuels entre l'Ukraine et la République autonome de Crimée.

173. L'Ukraine a un représentant de l'Etat en Crimée, qui exerce, sous la responsabilité générale du Président de l'Ukraine, un contrôle défini par des dispositions constitutionnelles. La tutelle vis-à-vis des ministères de la République autonome correspond aux règles générales, notamment en ce qui concerne les compétences déléguées de l'Etat.

174. Concernant les relations entre le Parlement de la République Autonome et le Parlement de l'Ukraine, ce dernier a une commission spéciale pour les affaires de la Crimée et examine régulièrement des rapports d'activités.

175. Le président du Conseil suprême de la République autonome de Crimée est en même temps membre du « Conseil de coordination auprès du Président de l'Ukraine » et participe par conséquent aux sessions de cet organe.

⁷² Les détails sont réglementés dans les articles 134 à 139 de la Constitution, la loi sur l'adoption de la Constitution de la RA de Crimée du 23 décembre 1998 (n° 350-XIV) ainsi que dans la loi sur l'autonomie de la Crimée : voir (seulement en anglais) [On Autonomous Republic of Crimea](#), Verkhovna Rada of Ukraine ; Law from 17.03.1995 № 95/95-BP.

176. La crise financière et économique a provoqué une baisse du PIB de 15 % entre 2008 et 2009 en Crimée, tandis que la baisse pour l'ensemble de l'Ukraine a été de 9 %. La Crimée attend beaucoup de la Stratégie Crimée 2011–2023 (dont l'objectif principal est le renforcement du développement économique de la Crimée), élaborée à l'initiative du Président de l'Ukraine (ordonnance n° 11/1790 du 12 août 2010) avec la participation des collectivités locales, des experts de l'UE et de la Russie et approuvée par le Parlement de la Crimée le 22 décembre 2010.

177. Actuellement, vingt programmes de développement économique spécialisés sont mis en œuvre. La stratégie comprend cinq axes prioritaires (tourisme, agroalimentaire, industrie, transport et protection de l'environnement). La Crimée entretient des relations avec 20 autres régions d'Europe ainsi qu'avec des régions limitrophes russes. Le commerce avec la Turquie a connu une forte accélération ces deux dernières années⁷³. De plus, la Crimée travaille actuellement à la création d'une eurorégion avec la région russe de Kouban⁷⁴.

5.3 Les collectivités locales de Crimée

178. Les collectivités locales jouent un rôle primordial dans la réalisation de la Stratégie. Une politique de « clusters » (réseaux constitués majoritairement de petites et moyennes entreprises) doit renforcer les avantages locaux. Des fonds de développement régional ainsi que des subventions de la République autonome sont mis à disposition des collectivités locales.

179. En matière de compétences financières, la Crimée dispose de certaines libertés de décision : elle peut, par exemple, reverser aux entreprises une partie des droits d'accises perçus sur la consommation de certains produits ou accorder des subventions aux entreprises pour favoriser l'introduction des innovations technologiques. Les représentants de la ville de Simferopol se sont plaints de certaines conséquences négatives de la planification régionale : la décision de concentrer les unités de recherche et de formation professionnelle dans la partie septentrionale de la Crimée a désavantagé cette ville.

180. Dans le secteur de l'urbanisme, les collectivités locales sont en général propriétaires des terrains à bâtir. Une autorisation d'urbanisme n'est pas requise à l'intérieur des zones aménageables. Par contre, en dehors de ces zones, l'autorisation du district ou du ministère compétent de la Crimée est nécessaire pour la réalisation des projets d'urbanisme. En ce qui concerne les futures structures des collectivités locales, la Crimée est favorable à un renforcement de la collaboration intercommunale et à une plus forte décentralisation.

181. Bien que la Constitution de la Crimée (article 7, alinéa 1) prévoie que les organes de la ville de Sébastopol peuvent agir sous l'autorité du Parlement de la Crimée, Sébastopol n'a pas de statut spécial. Selon certains responsables criméens, le statut de la Crimée lui donne des moyens suffisants pour la gestion de ses affaires. Globalement, le développement de l'autonomie locale à Sébastopol doit être inclus dans le processus des réformes en Ukraine.

6. Démocratie régionale : le Développement de la régionalisation en Ukraine et le Cadre de référence pour la démocratie régionale

6.1 Fondement juridique

182. La Constitution de l'Ukraine ne reconnaît pas l'autonomie des entités régionales. L'article 140, alinéa 4, de la Constitution et l'article 1 de la loi sur l'autonomie locale disposent que les conseils des districts et des *oblasts* sont des organes d'autonomie locale et représentent les intérêts communs des communautés des villages, des localités et des villes. Puisque l'Ukraine n'a pas émis de réserves lors de la signature et de la ratification de la Charte, l'article 13 de celle-ci s'applique intégralement. Par conséquent, toutes les remarques du présent exposé de motifs (section 4) valent aussi pour ce type de localité.

⁷³ <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/126151/> du 17 avril 2012.

⁷⁴ <http://fr.rian.ru/world/20121009/196271490.html>.

6.2 Structures et organes des districts (raïons) et des régions (oblasts)

183. L'article 133 de la Constitution énumère les unités territoriales au niveau des *raïons* et des *oblasts*, y compris les villes de Kyiv et Sébastopol. Les *oblasts* jouissent donc d'une garantie constitutionnelle et ne peuvent pas être dissous sans un amendement de la Constitution, ce qui n'est pas le cas pour les *raïons* (ou districts), dont le régime peut être modifié par une simple loi (article 85, alinéa 29, de la Constitution). A cet égard, trois projets de lois relatifs à Kyiv sont à mentionner : l'un (n° 10584) vise à réintroduire des districts dans Kyiv⁷⁵ ; l'autre (n° 1032) a pour but de fusionner les fonctions de maire et de chef de l'administration étatique ; et le troisième (n° 2279) vise à distinguer les compétences du maire (chef de l'autorité exécutive du Conseil de Kyiv) et celui du chef de l'administration étatique à Kyiv.

184. Pour ce qui concerne la répartition des responsabilités politiques et administratives entre les organes des districts et des *oblasts*, les rapporteurs souhaitent mentionner le problème particulier de l'interdépendance fonctionnelle entre deux organes distincts.

185. L'article 10, alinéa 2, de la loi sur l'autonomie locale instaure des conseils en tant qu'organes de l'autonomie locale et leur donne pour fonction « de représenter les intérêts communs des collectivités territoriales ». L'article 43 définit les compétences de ces conseils : inter alia, le droit d'être consultés par les représentants de l'administration étatique et la possibilité de déposer une motion de censure à l'égard du chef de l'administration étatique.

186. En ce qui concerne l'organe exécutif, l'article 118 de la Constitution dispose que « le pouvoir exécutif dans les *oblasts*, les districts et les villes de Kyiv et Sébastopol est exercé par des administrations étatiques locales »⁷⁶. Concernant la coopération entre ces deux organes, la loi sur l'administration étatique dispose que l'administration étatique « coopère avec les organes d'autonomie locale » (article 2, alinéa 6) et « effectue les tâches déléguées par les conseils de l'autonomie » (article 14).

187. Par conséquent, les conseils des *raïons/oblasts* exercent un contrôle sur les activités de l'administration étatique exerçant au même niveau. Néanmoins, la séparation des fonctions administratives au niveau des *raïons/oblasts* entre l'Etat et les collectivités d'une part et la combinaison de ces fonctions au niveau des villes/villages d'autre part représentent un des sujets les plus problématiques en lien avec la répartition des compétences administratives⁷⁷.

188. Les rapporteurs sont d'avis que cette distribution pose problème à plusieurs niveaux :

- la question de l'exercice de pouvoirs clairs et distincts (soit par le maire élu, soit par le chef d'administration étatique nommé par le Président) reste en suspens ; la responsabilité des élus (maire et conseillers) est affaiblie du fait qu'ils dépendent entièrement du soutien des administrations étatiques ;
- la collectivité, qui selon l'article 140 de la Constitution, a le pouvoir de régler ses affaires de manière indépendante, est dans l'incapacité d'exercer une réelle autonomie qui reflète cette indépendance ;
- les relations interinstitutionnelles entre le conseil et l'administration étatique exigent une coordination permanente, faute d'un vrai pouvoir disciplinaire des membres du conseil vis-à-vis des agents de l'administration ;

⁷⁵ Voir Bulletin de presse de l'Association des villes ukrainiennes du 5 novembre 2012.

⁷⁶ Les détails sont réglés à l'article 58 de la loi sur l'administration étatique :

1 L'organe exécutif du conseil du *raïon* ou de l'*oblast* assure l'exercice des compétences du conseil décrites par la Constitution d'Ukraine, la présente loi ou d'autres lois.

2 L'organe exécutif du conseil fournit un soutien organisationnel, juridique, informationnel, analytique, matériel et technique pour les besoins des activités du conseil ; ces organes et ses membres sont tenus de promouvoir l'interaction et la mise en réseau du conseil correspondant avec les communautés territoriales, les organes locaux exécutifs et les organes et agents de l'autonomie locale.

3 L'organe exécutif du conseil doit être formé par le conseil correspondant. La structure, la composition numérique ainsi que les dépenses de fonctionnement sont définies par le conseil, sur proposition du Président.

4 L'organe exécutif du conseil est, ex officio, placé sous l'autorité du président du conseil correspondant.

⁷⁷ Voir aussi : Nadiya Meltyukhova and Nataliya Doronina (en anglais), Interaction between the State Executive Authorities: European Experience and Lessons for Ukraine, ISSN 1648-2603 • VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS • 2006. Nr. 16

- la répartition des compétences entre le pouvoir politique (conseil) et le pouvoir exécutif (administration étatique) est à la fois trop détaillée, trop complexe et trop coûteuse.

189. La séparation des pouvoirs politiques et administratifs au niveau des districts et des régions est d'autant moins compréhensible que ces entités sont les unités territoriales les plus vastes, les plus puissantes et les actives sur le territoire de l'Ukraine, et qu'elles seraient donc capables, si on leur accordait une véritable autonomie, de fournir à leurs populations des services suffisants. En outre, avec le lancement en 2010, par le Président, de la « Commission de réforme économique au plan national et régional », l'importance des régions en matière de développement économique et d'attraction des investissements au niveau régional a été renforcée.

190. En ce qui concerne la situation de Kyiv, la Cour constitutionnelle a considéré, dans son arrêt du 25 décembre 2003 (n° 21-pn/2003) sur les particularités de l'exercice du pouvoir exécutif et de l'autonomie locale dans la ville de Kyiv, que la « création dans la ville de Kyiv d'un organe unique du point de vue organisationnel, qui exerce les fonctions de l'organe exécutif du conseil de la ville de Kyiv et parallèlement les fonctions de l'organe local du pouvoir exécutif, est pleinement conforme aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui définit l'autonomie locale comme « 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 ». L'existence d'un organe fusionné au niveau des districts et des régions est compatible avec la Charte.

191. Les rapporteurs considèrent que le fait de définir certains éléments clefs de l'exercice du pouvoir local comme une affaire étatique est contraire à la conception de l'autonomie locale telle qu'elle est définie dans la Charte. Ils estiment que l'Ukraine n'a donc pas encore exploité les possibilités fournies par l'article 132 de la Constitution qui prévoit, en ce qui concerne l'architecture territoriale du pays, une structure mixte entre centralisation et décentralisation dans l'exercice du pouvoir étatique. L'article 132 pourrait ouvrir la voie à une décentralisation plus poussée, et au minimum à la délégation des compétences étatiques aux collectivités locales. Les rapporteurs ont pris note de l'allocution du Président du 11 janvier 2012 devant la « Commission des réformes économiques », où il a réclamé un transfert élargi des pouvoirs et des fonctions en faveur des régions⁷⁸ et ils encouragent le Gouvernement à avancer dans cette direction.

6.3 Particularités de Kyiv (oblast)

192. Kyiv, la capitale d'Ukraine, jouit d'un statut spécial régi par la Constitution (article 133, alinéa 3) ainsi que par la « loi n° 401-IV sur la capitale d'Ukraine » du 15 janvier 1999⁷⁹. La ville a le rang d'un *oblast* ; les fonctions administratives de la ville sont exécutées par une administration étatique du niveau de l'*oblast*. La loi ordinaire définit les fonctions de la ville en tant que capitale d'Ukraine et l'organisation interne des districts.

193. En ce qui concerne la répartition des compétences entre la ville (représentée par le maire) et le chef de l'administration étatique de la ville (nommé par le Président de l'Ukraine), le maire est chargé de la mise en œuvre d'une stratégie politique, de l'exécution des fonctions protocolaires et de l'organisation des travaux du conseil de la ville, tandis que le chef de l'administration exerce des fonctions d'exécution des tâches et a l'obligation de mettre en œuvre les décisions des membres du conseil et les décisions étatiques. Par ailleurs, les délibérations du conseil de la ville tiennent une place importante dans la définition de la politique urbaine : quelque 30 programmes d'activités sectoriels sont en cours et la participation des citoyens aux travaux de programmation est garantie par des procédures de consultation adéquates.

194. Selon les représentants de la ville, le Gouvernement ne s'attaque pas au problème des communes « matriochkas », un problème de superposition des structures territoriales de même niveau, créant une sorte d'enclave territoriale, qui ne se pose pas uniquement à Kyiv. Dans cette ville, par exemple, le territoire de Kontcha-Zaspa est entièrement intégré dans celui de Kyiv, bien qu'il jouisse de l'autonomie locale théoriquement au même rang que la capitale. Les rapporteurs estiment que la réforme territoriale envisagée doit respecter le principe de l'unité du territoire et de la juridiction pour résoudre ce type de problèmes.

⁷⁸ <http://www.president.gov.ua/en/news/22626.html>

⁷⁹ Au sujet de la séparation des fonctions administratives en faveur d'une unité étatique, la Cour constitutionnelle a constaté la constitutionnalité de la loi sur la ville de Kyiv – ville d'Héro, dans son arrêt du 13 octobre 2005 (N-9/2005).

195. Le budget total de Kyiv s'élève à 2,3 milliards USD (2012), dont 500 millions sont consacrés au développement de la ville et 1 milliard provient de subventions de l'Etat. Au cours des prochaines années, 15 milliards USD seront investis dans les projets d'investissements relevant du « Plan stratégique Kyiv 2025 ». Les représentants de la ville ont précisé que Kyiv avait dû reverser à l'Etat une partie (environ 1 milliard USD) des recettes perçues par le biais de l'impôt sur le revenu individuel. Le chef de l'administration étatique de Kyiv, de son côté, affirme que le Code budgétaire contient les éléments nécessaires pour bien équilibrer la répartition des ressources entre les différents niveaux de gouvernement.

196. Concernant l'élection du maire de Kyiv, les rapporteurs ont observé une situation assez particulière. Le maire de Kyiv, élu en 2008 pour un mandat de 4 ans, a démissionné le 2 juin 2012, un jour avant l'expiration de son mandat. Depuis, la ville n'a plus de maire, ses fonctions étant exercées par la secrétaire générale de la ville et le chef de l'administration étatique de l'*oblast* de Kyiv. Le 19 juillet 2012, la secrétaire générale a demandé à la *Verhovna Rada* de fixer une date pour l'élection anticipée du maire, mais la Rada n'a pas pris de décision avant les élections législatives. Depuis l'élection du nouveau Parlement en octobre 2012, le dossier est bloqué. La commission de la structure étatique et de l'autonomie locale du Parlement a récemment recommandé au Parlement de fixer l'élection du maire au 2 juin 2013.

197. Selon l'article 85, alinéa 30, de la Constitution, la *Verhovna Rada* détermine les dates des élections ordinaires et extraordinaires des organes des collectivités territoriales⁸⁰. Etant donné que la loi requiert, en cas de démission d'un maire, que son successeur soit élu dans un délai 60 jours à partir de la date de sa démission, cette élection aurait dû avoir lieu déjà en 2012. A ce jour, la *Verhovna Rada* n'a toujours pas fixé la date pour l'élection du maire. D'après les informations données par le Président de la Cour constitutionnelle, 48 membres de la *Verhovna Rada* ont saisi la Cour (invoquant les articles 136 et 141 de la Constitution ainsi que l'article 14 de la loi sur les élections). Cette requête a été enregistrée le 19 mars 2013. Les députés ont demandé à la Cour de donner une interprétation générale – sans se limiter au cas de Kyiv – de la portée des normes citées. Le cas de l'élection du maire de Kyiv ne serait qu'un exemple.

198. La Cour, dans son arrêt du 29 mai 2013, a décidé que les prochaines élections du maire et du conseil municipal de Kyiv auraient lieu le 25 octobre 2015, donc à la même date que les élections locales générales en Ukraine. Cette décision a fait l'objet d'un débat entre les groupes politiques sur la nécessité de pouvoir de toute urgence la fonction de maire à Kyiv ainsi que sur le rôle de la Cour constitutionnelle. Mais la décision de la Cour ne fait mention ni de la tenue d'élections anticipées pour le maire, ni de l'organisation d'élections pour les membres du conseil à la fin de leurs mandats, ce qui est en contradiction avec la Constitution (laquelle limite leur mandat à cinq ans). La tenue des élections en 2015 permettra au Conseil de Kyiv d'exercer leur autorité pendant 7 ans, en violation de la Constitution.

199. Indépendamment de l'arrêt de la Cour, les rapporteurs souhaitent souligner la gravité de la situation : la fonction de maire de la capitale de l'Ukraine est vacante depuis plus d'un an. Cette fonction sera assurée par intérim pendant une durée de plus de deux ans, jusqu'en octobre 2015. Cette situation peut porter atteinte à la perception de l'autonomie locale par le citoyen/électeur et compliquer l'exécution des responsabilités du maire concernant la mise en œuvre de la stratégie politique de la ville, l'organisation des travaux du conseil municipal et l'exécution des fonctions protocolaires.

200. Ce dysfonctionnement est d'autant plus regrettable que la répartition des fonctions entre le maire de Kyiv et le chef de l'administration étatique continue d'exiger de la part du maire un travail délicat et une vigilance constante pour garantir un équilibre durable. A cela s'ajoute le fait que la date des élections ordinaires pour le conseil de la ville (dont le mandat expire en juin 2013) a maintenant aussi été fixée par la Cour constitutionnelle au 25 octobre 2015. La durée du mandat du conseil actuel se trouvera donc « prolongée » considérablement si les élections anticipées ne sont pas fixées par le Parlement.

⁸⁰ *Verhovna Rada* de l'Ukraine; loi du 10.07.2010 № 2487-VI. Les modalités des élections locales sont réglées dans la section II, art. 14 de la loi sur l'élection des députés de la *Verkhovna Rada* de l'autonome République de Crimée, les conseils des villes, villages et localités du 10 juillet 2010.

201. Le Conseil de l'Europe a examiné de près la situation de Kiev dans un rapport d'évaluation en 2009⁸¹ et dans un avis politique en date du 20 février 2013. Ce dernier souligne que la situation pose des problèmes pratiques et législatifs et les autorités sont invitées « à agir dès que possible et à organiser des élections pour la fonction de maire de Kyiv ainsi qu'à adopter une nouvelle législation révisée concernant Kyiv et les élections locales »⁸².

7. Etat d'avancement de la réforme de l'autonomie locale et régionale en Ukraine

7.1 Les réformes en cours : histoire et objectifs

202. Depuis l'indépendance de l'Ukraine, plusieurs projets de réforme de l'autonomie locale ont été élaborés, y compris des projets de loi sur l'organisation administrative, sur les structures de l'administration étatique, sur la réforme territoriale et sur l'autonomie locale⁸³. La dernière en date est en cours d'élaboration et une Assemblée constitutionnelle travaille sur le volet législatif depuis 2012. Le Gouvernement a soumis au Parlement un projet de révision de la Constitution, afin de pouvoir lancer le volet législatif de la réforme.

203. L'article 85, alinéa 1, de la Constitution confie à l'autorité de la *Verhovna Rada* l'introduction d'amendements à la Constitution, par une majorité des deux tiers (article 155). Aucun référendum n'est nécessaire pour modifier les chapitres IX, X et XI de la Constitution (affaires locales). En vertu de l'article 159, un avis de la Cour constitutionnelle sur la conformité du projet avec les articles 157 et 158 est requis.

204. Les représentants de l'administration présidentielle ont présenté aux rapporteurs quelques observations sur les objectifs de travail de l'Assemblée constitutionnelle et souligné qu'une série de facteurs limitent actuellement la portée de l'autonomie locale :

- l'absence d'un fondement économique stable pour les collectivités territoriales ;
- une architecture des finances locales complexe et peu adaptée aux nécessités de l'autonomie ;
- l'absence d'une division claire entre les institutions de l'Etat et les collectivités territoriales.

205. Sur la base de ces constatations, un programme de réforme a été élaboré, avec les objectifs suivants :

- la déconcentration de l'administration centrale et le transfert de compétences aux autorités locales ;
- le renforcement de l'autonomie organisationnelle, juridique, financière et économique des autorités locales dans le but d'améliorer l'accès des citoyens aux services sociaux nécessaires et de garantir la qualité de ces services dans tout le pays ;
- la création de collectivités locales autonomes et compétentes, dotées des ressources matérielles et financières nécessaires, capables d'organiser une participation démocratique de proximité y compris sur les questions des regroupements de communes et de l'intercommunalité ;
- le renforcement de l'efficacité des relations interbudgétaires ;
- une approche sensible des problèmes spécifiques des zones rurales ;
- la réforme des structures administratives et territoriales du pays.

7.2 Instruments et méthodes de travail

206. Concernant les structures et les instruments du processus de réforme de l'autonomie locale, le Président de l'Ukraine a signé le 17 mai 2012 le décret n° 328/212 instituant une « Assemblée constitutionnelle » en tant qu'« organe subsidiaire spécial placé sous l'autorité du Président de

⁸¹ Rapport DPA/LEX 7/2009 (anglais seulement), « Appraisal of the draft law on the Capital City of Ukraine, the Hero City of Kyiv », 3 novembre 2009.

⁸² http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2013/04/CoE-Policy-Advice-on-the-Status-of-the-Capital-of-Ukraine-%E2%80%93-the-Hero-City-Kyiv_20131.pdf (en anglais)

⁸³ Voir le Rapport du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Ukraine <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=822813&Site=COE> ainsi que le rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) de 2010 et le rapport de la Commission de Venise (en anglais) CDL(2005)029 Opinion n° 323 / 2004 European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Draft National Strategy On The Reform Of The Territorial Organization System Of The Authorities In Ukraine.

l'Ukraine ». Les membres de cette assemblée sont des représentants des partis politiques et de la société civile, des scientifiques et des experts internationaux de la Commission de Venise (au total 100 personnes). Son mandat a été formulé comme suit : « Elaborer des propositions de changement à la Constitution de l'Ukraine sur la base de la généralisation de l'application pratique de la Loi fondamentale ukrainienne, en prenant en compte les formes et l'évolution du constitutionnalisme moderne ».

207. L'assemblée a donc une fonction consultative élargie, qui lui donne le droit d'élaborer des propositions d'amendements constitutionnels, soumises à la décision de la *Verhovna Rada*. L'assemblée doit créer une commission pour « la division de l'administration territoriale et des collectivités locales ». L'appui financier, logistique et technique est assuré par les services de l'administration présidentielle, et le soutien scientifique par l'Institut national d'études stratégiques. Les représentants des partis d'opposition ne participent pas au travail de l'assemblée, bien qu'ils y aient été invités.

208. La « Motion d'amendement du chapitre XI – Autonomie Locale – de la Constitution de l'Ukraine » débattue lors de la réunion plénière de l'Assemblée constitutionnelle le 21 juin 2013, a été préparée après consultation avec des associations des collectivités territoriales, des milieux scientifiques et du public. Elle présente une analyse des lacunes du système de l'autonomie locale en Ukraine, définit les objectifs de la réforme envisagée et propose une série de moyens pour résoudre les difficultés relevées. Un accord provisoire a été obtenu par l'Assemblée constitutionnelle sur le contenu de cette motion. L'adoption du texte final est prévue en novembre 2013.

209. Un autre instrument de coordination entre les autorités centrales et régionales est le « Conseil des Régions », établi par le Président le 9 avril 2010, qui a pour but l'amélioration des relations entre les administrations étatiques et les collectivités locales. La création d'un tel « Conseil des Régions » vise à assurer la coopération entre l'Etat et les collectivités locales, de manière à :

- régler les questions portant sur la mise en œuvre de la politique régionale de l'Etat ;
- renforcer le modèle d'autonomie locale ;
- développer des modules pour la réforme des structures administratives et territoriales ;
- supprimer les disparités entre les régions ;
- garantir un développement social et économique équilibré au niveau régional ;
- améliorer la compétitivité et l'attractivité des régions pour les investisseurs.

210. Le Conseil des Régions participe activement au processus de la réforme, en particulier par ses activités d'information et de dialogue avec les parties prenantes. L'Association des régions soutient les travaux du Conseil et apprécie son action d'intermédiaire entre les niveaux étatique et régionaux.

211. La décision du Conseil des Régions du 21 mars 2013, signée par le Président de l'Ukraine le 2 avril 2013, concerne la politique de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales et comporte une série d'orientations qui semblent positives pour les rapporteurs pour la procédure de la réforme :

- l'information des collectivités locales sur les avantages du projet de réforme ;
- la mise en place d'un processus de discussion et d'évaluation des résultats dans le cadre de la réforme ;
- le mandat donné au Cabinet des ministres, au Conseil des ministres de la République autonome de Crimée et à l'administration étatique de Kyiv et de Sébastopol, de prendre en considération les dispositions de la Charte ;
- la présentation à la *Verhovna Rada* d'un projet de loi sur la coopération intercommunale ;
- l'examen de la possibilité de transfert d'une partie des taxes foncières aux collectivités locales ;
- la révision des critères qui régissent le système des relations interbudgétaires ;
- l'extension de la responsabilité des agents locaux en matière de respect des obligations professionnelles.

212. Le troisième groupe d'instruments de coordination comprend les « commissions des réformes économiques » actives au niveau national et régional ainsi qu'en Crimée, que le Président a mises en place en 2010. Ces commissions se transforment progressivement en autorités stratégiques ayant pour but d'orienter les politiques sectorielles des différentes branches du gouvernement⁸⁴. La

⁸⁴ real-politics.org/wp-content/.../04/reforms-report-ALL-13-04.doc

commission créée au niveau national est présidée personnellement par le Président Ianoukovytch, qui a ainsi pris la responsabilité de l'orientation et de la coordination de tous les aspects du processus de réforme en Ukraine.

213. En ce qui concerne la méthode de travail, le gouvernement a élaboré des plans concrets, préparés par un groupe d'experts avec la participation des associations de collectivités territoriales. Un volet essentiel du processus de réforme consiste en une série d'échanges de vue avec les citoyens et avec les représentants des collectivités territoriales. La campagne d'information sur les buts et la procédure de la réforme met l'accent sur l'intensité plutôt que sur la vitesse des procédures d'information. A partir du mois d'avril 2013, un débat politique a été lancé dans les régions, à des fins d'information et de collecte de commentaires, en particulier sur la question des biens publics et des ressources. Après cette phase d'information et d'échange, les projets du gouvernement seront traduits dans des textes concrets.

214. Le Gouvernement met aussi en place des « projets pilotes » afin d'évaluer certains aspects de la réforme. Les *oblasts* de Vinnitsa et de Lviv s'ont portés candidats pour un tel projet. Sont éligibles en tant que partenaires pour des projets pilotes toutes les unités territoriales qui expriment une volonté de réforme et sont disposées à mettre en œuvre les divers volets du projet.

7.3 Le calendrier de la réforme

215. Quant au calendrier de la réforme, le Gouvernement a choisi une méthode « douce », préférant élaborer le « concept » en deux temps, en 2013/2014⁸⁵ : une première étape consistera en un travail d'amendement des chapitres de la Constitution relatifs à l'autonomie locale. L'Assemblée constitutionnelle est invitée à rédiger les textes de base pour l'amendement de la Constitution (présentation prévue fin mai 2013⁸⁶). Les représentants de l'administration présidentielle accordent une importance primordiale au fait que le calendrier de la réforme soit découplé des dates éventuelles des élections présidentielles ou locales. Les rapporteurs ont entendu des avis divergents à ce sujet. Pour les représentants des partis de l'opposition, la date de l'élection présidentielle apparaît comme un élément clef pour la finalisation du calendrier de la réforme.

216. Comme indiqué ci-dessus (cf. *supra* par. 207), le processus de rédaction d'une nouvelle chapitre XI pour la Constitution de l'Ukraine prévoit une discussion approfondie de la « Motion d'amendement du chapitre XI de la Constitution » par l'Assemblée constitutionnelle, et une décision définitive de la part de celle-ci en novembre 2013.

217. En ce qui concerne le regroupement intercommunal, les responsables de l'Etat envisagent une réduction du nombre d'unités locales de 12 000 à 1 500 ou 2 000. Partant du constat qu'il existe une véritable volonté de fusion, l'Etat veut fournir les moyens financiers pour favoriser les regroupements de commune. Un soutien pour la réforme est déjà garanti dans le cadre de certains programmes des organisations internationales (par exemple par la Suède et la Suisse). En outre, l'Etat va fournir une aide pratique pour parer aux conséquences des fusions, surtout dans le secteur des services locaux. En 2013–2014, le gouvernement espère pouvoir présenter au Parlement un projet de loi sur le regroupement volontaire des communes, qui contiendra aussi quelques dispositions pour favoriser un tel processus.

218. Un projet de loi concernant la répartition des tâches d'une part, entre les entités administratives nationales et d'autre part, les collectivités territoriales, est prévu ultérieurement.

7.4 Réformes au niveau régional

219. En matière de réformes au niveau régional, les objectifs principaux sont l'amélioration des recettes des entités régionales grâce à l'intensification des activités économiques dans les régions, tout en tenant compte des inégalités de performance économique entre les diverses régions (certaines contribuent au système de transferts interbudgétaires tandis que d'autres en bénéficient).

⁸⁵ http://www.ukrinform.ua/eng/news/draft_concept_of_local_government_reform_will_be_ready_by_2015_301971

⁸⁶ http://www.ukrinform.ua/eng/news/kravchuk_vows_to_present_new_draft_constitution_in_late_may_302487

220. L'Association des districts et des régions a mis en avant les priorités suivantes :

- l'harmonisation des normes juridiques, particulièrement en vue d'un alignement des normes nationales avec celles de l'UE, ainsi que de la conformité avec la Charte ;
- l'abolition de la séparation des fonctions administratives entre l'Etat et les collectivités ;
- la valorisation du Conseil des Régions (regroupement des présidents des régions qui siège quatre fois par an) ;
- la simplification des structures des « villes matriochkas » (environ 88 regroupements de communes très complexes qui souffrent d'énormes difficultés de gestion), et plus généralement des villes ayant un statut particulier au niveau du district et de la région.

221. L'architecture des institutions régionales a été modifiée en profondeur en 1997. Auparavant, le président du conseil était en même temps le chef de l'administration régionale. Depuis 1997, l'Etat a séparé ces deux fonctions et nommé désormais un fonctionnaire à la tête de l'administration étatique régionale. Les élus régionaux ont ainsi perdu en influence et en poids politique. Le rôle des conseils se restreint sommairement à donner leur accord aux projets de planification spécialisés et, par la suite, à recevoir les comptes rendus des différents secteurs de l'administration de l'Etat.

222. Apparemment, il existe au niveau des régions une volonté politique en faveur d'une réforme. Le conseil de la région d'Ivano-Frankivsk a chargé un groupe de travail d'établir une « perspective pour l'oblast ». Ce groupe a recueilli les priorités des citoyens : 74 % se sont exprimés en faveur de la fusion des postes de représentant politique de l'oblast et de celui de chef de l'administration régionale. Beaucoup espèrent qu'une meilleure répartition des compétences et une plus grande transparence des activités des collectivités contribueront à accroître la responsabilité politique des élus.

223. En ce qui concerne une nouvelle répartition des fonctions administratives au niveau des districts et des régions, le Président a déjà souligné le 11 mai 2010 « que la création des organes exécutifs des régions mettra fin au problème du double exercice du pouvoir au niveau régional », tout en insistant sur la nécessité d'intensifier le contrôle des activités des districts et des régions, éventuellement en en faisant un contrôle mensuel. Le ministre du Développement régional a souligné que dans un deuxième temps la réforme pourrait viser l'introduction d'un « comité exécutif au niveau des oblasts et des raïons pour succéder aux structures des administrations étatiques d'aujourd'hui. Le rôle de ces dernières serait limité au contrôle de la légitimité des actes des nouveaux comités exécutifs. »

8. CONCLUSIONS

224. Les rapporteurs notent que la mise en œuvre complète de la Charte en Ukraine nécessite une amélioration des normes législatives et constitutionnelles. Dans ce contexte, ils considèrent comme un développement positif l'établissement de l'Assemblée constitutionnelle.

225. Les rapporteurs relèvent un certain nombre de problèmes législatifs par rapport à 3 dispositions de la Charte, notamment l'article 3 en ce que l'autonomie de décision et de gestion des collectivités locales est limitée aux « sujets d'importance locale » et que ce sont les autorités nationales qui déterminent ce qui peut ou non être considéré comme de tels sujets d'importance locale, l'article 4 en ce que les collectivités ne peuvent pas pleinement exercer leurs compétences pour toute question ressortant pourtant de leurs champs de compétences, et l'article 9 en ce qui concerne les restrictions du système des relations interbudgétaires qui limitent l'autonomie financière des collectivités et leur gestion budgétaire. Les rapporteurs estiment qu'une révision de la législation et une réforme profonde du système de répartition des recettes, les structures budgétaires de l'Ukraine, les relations interbudgétaires et la trésorerie s'imposent pour permettre aux collectivités de gérer une part importante des affaires publiques.

226. En pratique, le système reste très centralisé (80 % des recettes dépendent de la répartition du budget de l'Etat). Au niveau des districts et des régions, le pouvoir central demeure très présent en la personne du chef de l'administration. Le financement concomitant des compétences déléguées reste insuffisant ; la formule de péréquation, jugée satisfaisante, doit être améliorée et il y a des inégalités entre les régions ; les « villes d'importance pour l'oblast », qui ont un statut particulier, rencontrent des difficultés budgétaires en raison de ce statut ; les petites villes sont victimes d'une hypercentralisation car l'Etat reprend les compétences afin d'améliorer les conditions économiques de leur exercice ;

plusieurs villes, y compris la capitale, n'ont pas de maire pendant de longues périodes, le Parlement n'ayant pas fixé une date pour les élections du fait d'une lacune dans la loi électorale. Ce vide juridique sur ce point particulier porte atteinte - par voie de conséquence - à l'exercice de la démocratie locale dans les villes concernées.

227. Les rapporteurs sont convaincus que la mise en œuvre d'une réforme de l'autonomie locale, qui mettrait en place une nouvelle architecture interbudgétaire, des relations entre les entités locales et l'administration étatique et des ressources propres des collectivités, est primordiale pour consolider la démocratie locale et nationale en Ukraine et améliorer l'efficacité des réformes qui suivront.

228. Dans ce contexte, les rapporteurs ne peuvent que se féliciter de la déclaration du 28 mars 2013 du Président de l'Ukraine où il affirme que la réforme de l'autonomie locale est l'une des réformes les plus urgentes que doit mener le pays.

229. Toutefois, les rapporteurs ont observé lors de leurs visites en Ukraine que la réforme de l'autonomie locale et régionale se heurtent aujourd'hui en Ukraine à des défis politiques, économiques, financiers et juridiques considérables, qui freinent le processus et qui pourraient faire obstacle à la mise en place d'une autonomie locale et régionale efficace, démocratique et conforme aux dispositions de la Charte :

- L'évolution de la politique de « construction étatique » du pays oscille depuis de longues années entre centralisation et décentralisation, ce qui rend plus difficile la recherche d'un consensus général autour d'une réforme constitutionnelle et d'un système cohérent et stable à tous les niveaux de gouvernement ;
- Faute d'une majorité absolue à la *Verhovna Rada*, le parti majoritaire issu des élections législatives du 28 octobre 2012, le Parti des régions, est à la recherche d'une majorité stable pour faire voter les lois (majorité simple) ou les amendements constitutionnels (majorité des deux tiers et, le cas échéant, un référendum) nécessaires pour réaliser une réforme en profondeur de l'autonomie locale et régionale en Ukraine.
- Le développement économique du pays est influencé par la nécessité de convertir une économie qui dépend fortement, d'une part, des effets d'une économie de plan soviétique et, d'autre part, de l'état des finances publiques locales (y compris le coût de la stabilisation de la centrale nucléaire de Tchernobyl). Ces conditions restreignent la capacité du gouvernement à financer les réformes structurelles à tous les niveaux de gouvernement.
- Bien que l'autonomie locale et régionale soit inscrite dans la Constitution de 1996, une révision du concept de l'autonomie locale ainsi qu'un examen de la cohérence entre ses différents éléments s'imposent sur la base d'une Constitution révisée.
- Le processus de réforme avance avec lenteur malgré les déclarations fortes du pouvoir central, et de longs délais sont prévus pour son aboutissement (2015 pour le premier volet législatif et un délai non défini pour le volet « mise en œuvre »). S'ajoute à cela une tendance recentralisatrice observées au travers des projets de lois qui retransfèrent des compétences locales au niveau central.

230. Compte tenu des difficultés que pose l'élaboration d'une réforme de l'autonomie locale, mais aussi de l'urgence d'une telle réforme, les rapporteurs encouragent les responsables ukrainiens à tout faire pour mettre en œuvre le projet de réforme intégrale aussi vite que possible, tout en prenant en considération des conditions historiques, territoriales, politiques et géographiques, ainsi que la nécessité de moderniser les structures de gouvernance de l'Ukraine.

231. Les rapporteurs se félicitent du fait que la « Motion d'amendement du chapitre XI de la Constitution de l'Ukraine » se réfère, à plusieurs reprises, à la Charte. La délégation nationale ukrainienne auprès du Congrès a informé les rapporteurs que cette motion entend transposer les principes de la Charte en droit interne afin de créer un fondement constitutionnel solide visant à ancrer une autonomie locale effective et orientée vers les besoins des citoyens. Les rapporteurs espèrent vivement que les lignes directrices concernant les compétences des collectivités locales, leur protection juridique, le rôle et les pouvoirs de leurs organes, les relations avec les administrations

étatiques et la nouvelle définition de la fonction de celles-ci, la coopération intercommunale. ainsi que les clarifications en matière des finances locales, produiront un effet réformateur considérable. Il sera donc essentiel d'appliquer très rapidement les dispositions de ce nouveau Chapitre XI de la Constitution et des mesures constitutionnelles dérivées de la Constitution.

232. Etant donné qu'une réforme complète et profonde de l'autonomie locale et régionale est maintenant envisagée par le Président de l'Ukraine, les rapporteurs appellent les organes compétents de l'Etat à prendre des mesures transitoires allant dans le sens de la réforme proposée.

233. Conscients que le succès d'une réforme est lié à la compréhension de celle-ci par les institutions et les citoyens à qui elle est destinée, les rapporteurs approuvent les efforts entrepris au niveau local et régional pour expliquer et permettre un débat aussi large que possible sur cette réforme.

234. Compte tenu du retard considérable qu'ont pris le projet et l'Assemblée constitutionnelle, les rapporteurs partagent entièrement l'avis des représentants des associations des collectivités locales selon lequel la réforme doit être accélérée, indépendamment des élections locales ou de l'élection présidentielle de 2015. Cela étant, le calendrier de la réforme pourra cependant tenir compte de ces événements, par exemple pour prendre en considération la durée du mandat des conseils élus, si la réforme aboutit à la prolongation de ce mandat.

235. Les rapporteurs notent que la réforme du niveau régional, y compris les districts, sera déterminante pour parvenir à une réforme cohérente du système de gouvernance ukrainien. Les régions sont à la fois la source de la diversité socio-économique et culturelle du pays et des territoires offrant un potentiel de croissance considérable pour peu qu'on lève les divers obstacles à leur développement. Les rapporteurs considèrent que la réforme doit préserver un équilibre entre la notion de péréquation (qui requiert un système efficace de péréquation financière verticale et horizontale) et la notion de compétitivité interrégionale. L'Ukraine dispose avec le Conseil des Régions d'un instrument adéquat pour discuter, promouvoir et mettre en œuvre les concepts nécessaires.

236. Le développement rural et la lutte contre l'exode rural sont essentiels pour de nombreuses municipalités pour éviter le déclin démographique et maintenir une dynamique économique locale des zones concernées par l'exode rural et une forme de désertification consécutive à ce phénomène. Les rapporteurs considèrent qu'une attention particulière des autorités ukrainiennes, à tous les niveaux de gouvernance, devrait être portée notamment par le biais de l'élaboration de stratégies spécifiques visant à revitaliser les zones périurbaines et les zones rurales exposées à cette tendance de déclin démographique, économique et sociale, afin de vivifier les emplois et les revenus. Les autorités locales de ces zones géographiques devraient être associées à l'élaboration de ces stratégies par les autorités centrales.

237. Les rapporteurs sont convaincus qu'un transfert des compétences étatiques dans des districts et des régions vers les instances élues sera un aspect essentiel de la réforme. Un tel transfert déverrouillerait des initiatives de développement régional importantes, permettrait de résoudre le problème du manque de prévisibilité des décisions prises par les administrations étatiques et renforcerait la démocratie au niveau régional ainsi que la responsabilité budgétaire concernant les investissements décidés par des organes régionaux. Une telle approche nécessitera aussi de revoir la répartition des compétences entre les unités régionales.

238. L'absence d'un maire élu exerçant ses fonctions dans une municipalité, comme c'est actuellement le cas dans la ville capitale de Kyiv, entrave de manière évidente le bon fonctionnement de la démocratie locale et, partant, crée une situation contraire à la Charte. Les rapporteurs appellent à la tenue d'élections dans des délais les plus courts pour remédier à cette situation dans les villes où une telle situation existe, et notamment dans la ville de Kyiv et à l'adoption de la loi qui doit clarifier les compétences respectives du maire et du chef de l'administration à Kyiv.

239. En ce qui concerne l'interaction avec les organisations et partenaires internationaux, le plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2011-2014 « Un partenariat pour la réforme »⁸⁷ doté

⁸⁷ http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1e&groupId=10227; voir aussi la « Déclaration d'intention » du 14 février 2012 signée entre la Direction générale de la démocratie et le Ministère du développement régional ainsi que le rapport final du Centre d'Expertise du Conseil de l'Europe (28 juin 2013) : « Sur la mise en œuvre du programme du Conseil de l'Europe « Renforcer la démocratie locale et soutenir la réforme de l'autonomie locale en Ukraine », janvier 2010 - mars 2013 (disponible en anglais seulement). A noter également que la suite du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour 2014 – 2017 est en préparation.

d'environ 22 millions d'euros et faisant suite à d'autres initiatives, est un instrument majeur de soutien aux initiatives prises par l'Ukraine pour atteindre ses objectifs en matière de développement des institutions et des procédures démocratiques aux niveaux local et régional. Le Congrès contribue activement à ce plan d'action qui comporte trois programmes relatifs à la démocratie locale. Le Congrès s'attachera plus particulièrement aux activités de renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales et au soutien des élus en tant qu'acteurs majeurs dans la production de politiques publiques locales. Son action est complémentaire à celle du Centre d'Expertise pour la réforme de l'administration locale qui apporte une assistance aux efforts de décentralisation et le renforcement des capacités administratives locales. Les Rapporteurs invitent le Gouvernement ukrainien à saisir l'opportunité fournie par ces programmes d'assistance dans leur processus de réforme. Les rapporteurs ont également pris note d'une demande d'avis, adressée à la Commission de Venise, de vérification de la répartition des compétences entre les administrations étatiques et les collectivités locales.

240. En matière de coopération avec les ONG étrangères, les rapporteurs se félicitent du fait que les activités de ces organismes ont une longue tradition en Ukraine⁸⁸. Leur travail porte principalement sur des projets mis en œuvre au niveau local et régional qui contribuent utilement à améliorer l'accès de la population aux prestations sociales de base. Les rapporteurs soulignent aussi l'importance du travail des ONG ukrainiennes actives dans les secteurs de la « construction étatique » et du développement régional⁸⁹.

241. Enfin, les rapporteurs invitent le Gouvernement à envisager la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), signé par l'Ukraine le 20 octobre 2011.

⁸⁸ Voir par exemple : « Prospects for Strengthening Regional Governance in Ukraine in the context of Initiated Reforms – Analytical Report du : Regional Governance and Development (RGD) – Ukraine », de l'Institut Canadien Urbain de juillet 2005 Project # Z020640 Purchase Order 7037154 Et les informations sur le 4^e rencontre du comité directeur du projet commun de l'UE/PNUD : Projet de développement local, <http://www.cba.org.ua/en/about/about-cba>

⁸⁹ Voir : Lyubov Palyvoda et Sophia Golota : Civil Society organizations in Ukraine. The state and Dynamics (2002-2010) <http://uniter.org.ua/data/block/CSO2010eng.pdf>

Lundi 21 mai 2012

Membres de la délégation ukrainienne auprès du Congrès

Associations des collectivités locales et régionales

- Association ukrainienne des autorités des districts et des régions
(Association nationale de collectivités locales)
M. Sergiy CHERNOV, Président de l'Association, Président du Conseil régional de Kharkiv
M. Yuriy ANDRIYCHUK, Directeur du Secrétariat de l'Association
- Association des Villes de l'Ukraine (Association nationale des collectivités locales)
M. Ivan KULICHENKO, Président de l'Association
M. Pavlo KOZYREV, Vice-président, Chef de la Section des petites villes
M. Anatoly FEDORTCHUK, Vice-président, Chef de la Section des villes moyennes
M. Oleksandr LUKIANTCHENKO, Vice-président, Chef de la Section des grandes villes
M. Viktor KRAVTCHENKO, Chef du Centre de l'assistance juridique
M. Sergiy TATUSYAK.
- Association nationale des conseils des Villages et des Localités
M. Mikola I. FURSENKO, Président de l'Association des Villages et des Localités
M. V.Y. IVTCHENKO, Vice-président, Chef du Conseil exécutif de l'Association
M. I.V. MOSYUK, Membre du Conseil d'Administration, Chef du Bureau régional d'Ivano-Frankivks
- Fondation de l'Etat pour l'Autonomie Locale en Ukraine
M. Sergiy MALIKOV, Président de la Fondation

Ville de Kyiv

M. Leonid CHERNOVETSKYI, Maire de Kyiv
Mme Galyna GEREGA, Adjointe au Maire de Kyiv, Secrétaire du Conseil de la Ville de Kyiv
M. Yuriy DMYTRUK, Membre du Conseil municipal de Kyiv
M. Bronislav STYCHYNSKY, Conseiller auprès du Maire de Kyiv
M. Oleksandr POPOV, Chef de l'Administration de l'Etat de la Ville de Kyiv
M. Oleksandr MAZURCHAK, Premier Adjoint au Chef de l'Administration de l'Etat de la Ville de Kyiv
M. Oleksandr PUZANOV, Adjoint au Chef de l'Administration de l'Etat de la Ville de Kyiv, Directeur du personnel
Mme Alla BABICH, Chef du Service juridique de l'Administration de l'Etat de la Ville de Kyiv
M. Lleksey RUZMYLKO, Chef du Service

Experts

M. Yuri HANUSHCHAK, Membre du Groupe d'Experts Indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Conseiller auprès de l'Association des Villes de l'Ukraine
M. Ihor KOLIUSHKO, Président du Conseil exécutif du Centre pour les réformes politiques et juridiques
M. Anatoly TKACHUK, Président de l'Institut de la Société Civile (CSI)
M. Ihor KOHUT, Président du Conseil de l'Agence pour les initiatives législatives (ALI)

Mardi 22 mai 2012

Ville de Simferopol

Mme Olga Grigorievna SMOLIGOVETS, Secrétaire du Conseil municipal de Simferopol
M. Segei Yurievich TKATCHEV, Premier Adjoint au maire responsable de l'Exécutif
Mme Tatyia Olegovna SVIRIDENKO, Chef du Service des affaires juridiques du Conseil municipal
Mme Tatiana Nikitichna KUCHTEYEVA, Directrice du Budget, des Finances et de l'économie
Mme Natalya Fedorovna MALENKO, Président du Conseil du quartier "Kyiv" de Simferopol
M. Oleg Arshavirovich GABRIELIAN, Président du Comité permanent de la Culture, du Tourisme et de l'Harmonisation des relations interethniques du Conseil municipal de Simferopol, Recteur de l'Université de la Culture, des Arts et du Tourisme de Crimée.

Parlement de la République autonome de la Crimée (RAC)

M. Vladimir KONSTANTINOV, Président du Conseil suprême de la RAC
et des membres du Parlement
M. Vladimir KLYCHNIKOV, Président de la Commission des relations avec les organes de l'autonomie locale en RAC du Conseil suprême de la RAC et des membres de la Commission
M. Konstantin BAKHAREV
M. Sergey DONICH, Premier Adjoint

Ministres de la République Autonome de Crimée (RAC)

M. Peter BURLAKOV, Premier Vice-président du Conseil des Ministres de la RAC
Mme Svetlana VERBA, Ministre du Développement économique et du Commerce de la RAC
M. Sergey BRAYKO, Ministre du Développement régional, du Logement et du Service Public de la RAC
M. Nikolay SKORIK, Ministre des Finances de la RAC
M. Aleksandr LIEV, Ministre du Tourisme et des villégiatures de la RAC
M. Igor PRIMYSHEV, Chef des Relations Extérieures et de la Coopération interrégionale des Conseil des Ministres de la RAC

Mercredi 23 mai 2012

Ville d'Ivano-Frankivsk

M. Ruslan MARTSINKIV, Secrétaire du Conseil municipal

Ville de Chernivtsi

M. Vitalii MIKHAILISHYN, Secrétaire du Conseil municipal
M. Vladimir BESHLEY, Membre du Conseil municipal, Président de la Commission du Logement et Environnement
M. Vladimir KED, Membre du Conseil municipal, Président de la Commission d'économie, commerce et de tourisme

Région d'Ivano-Frankivsk

M. Oleksandr SYCH, Président du Conseil régional d'Ivano-Frankivsk,
et des membres du Conseil régional d'Ivano-Frankivsk et membres des Conseils des villages
M. Ostar DZES
M. Kazar KOSAREVYCH
M. Mihaylo VISHIVANIUK, Chef de l'Administration de la région d'Ivano-Frankivsk

Administration du Président de l'Ukraine

Mme Maryna STAVNIYCHUK, Conseillère du Président de l'Ukraine, Chef du Service principal de modernisation constitutionnelle et juridique, Administration du Président de l'Ukraine, membre de la Commission de Venise
M. Yevghen ONOPRIYENKO, Premier Directeur Adjoint du Service de la politique régionale
M. Sergiy MALIKOV, Fondation de l'Etat pour l'Autonomie Locale en Ukraine

Annexe II - Programme de la visite de suivi du Congrès en Ukraine – 2^e partie (22-23 avril 2013)**VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN UKRAINE
22 – 23 avril 2013 (2e partie)****Programme****Délégation du Congrès :**Rapporteurs :

M. Marc COOLS	Co-rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD ⁹¹ Membre de la Commission de suivi du Congrès Echevin d'Uccle, Président de l'Association de la Ville et des Communes de la Région Bruxelles-Capitale (Belgique)
M. Pascal MANGIN	Co-rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, PPE/CCE Membre de la Commission de suivi du Congrès Conseiller de la Région Alsace (France)

Experts :

M. Bernd SEMMELROGGEN	Consultant Membre du Groupe d'Experts Indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
-----------------------	--

Secrétariat du Congrès :

Mme Sedef CANKOÇAK	Co-secrétaire de la Commission de suivi
--------------------	---

⁹¹ GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès

Lundi, 22 avril 2013

Experts :

M. Anatoly TKACHUK, Directeur Science et Développement, Institut de la Société Civile,
M. Ihor KOHUT, Président du Conseil d'Administration, Laboratoire des initiatives légales,
M. Yuriy GANUSHCHAK, ancien membre du Parlement, expert du Conseil de l'Europe
Mme Olga SHEVCHUK, Assistante Administrative, Programme «Renforcement de la démocratie locale et appui aux réformes de l'administration locale en Ukraine" du Conseil de l'Europe

Commission de la Construction étatique et de l'autonomie locale, et les membres

M. Yevhen KARTASHOV, Membre de la Commission de la Construction étatique et de l'autonomie locale
Mme Angela MALYUGA, Chef du Secrétariat de la Commission

Organisations internationales travaillant dans le domaine des collectivités locales

Mme Mirja PETERSON, Directrice de l'Agence internationale suédoise de coopération pour le développement (SIDA) en Ukraine
Mme Petra WIDMER, représentant M. Beltrani, Directeur de l'Agence suisse de coopération (SDC) en Ukraine
Mme Elena PANOVA, Directrice adjointe du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Ukraine
M. José Roman LEON LORA, Chef des Opérations Section 2 "Développement durable: économique/commercial et des territoires", Délégation de l'Union européenne en Ukraine
Mme Olena LYTVYNENKO, Chef-adjointe a.i. du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine

Ministère du Développement régional, de la Construction et du Logement

M. Guennadi TEMNYK, Ministre du Développement régional, de la Construction et de l'économie municipale de l'Ukraine
M. Oleg KHUSNUTDINOV, Chef du Service de la coopération internationale
Mme Nadiia BONDARCHUK, Directeur du Développement régional et de la gestion de projet
M. Sergii SHARSHOV, Directeur adjoint du Développement régional et de la gestion de projet - Chef de la Division pour le développement régional
Mme Inga VOYTSEKHOVSKA, Chef de la Division de la coopération multilatérale et de l'Intégration européenne de la Direction de la Coopération Internationale
Mme Natalia KOFANOVA, Chef de la Division du soutien réglementaire et méthodologique aux pouvoirs locaux de la Direction du Développement régional et de la gestion de projet
Mme Iryna KYRYCHENKO, Spécialiste en chef de la Division de la coopération multilatérale et de l'Intégration européenne de la Direction de la Coopération Internationale

Médiateur du Parlement ukrainien

Mme Valeriya LUTKOVSKA, Commissaire pour les Droits de l'Homme au Parlement ukrainien (Ombudsman)

Cour des comptes de l'Ukraine

M. Roman MAGUTA, Président
M. Myhailo TOLSTANOV, Chef Adjoint du Service de la coopération internationale
M. Dmitro KARNAKOV

Représentante de M. Vitaliy Klitschko, Membre du Parlement (UDAR)

Mme Nataliya NOVAK, Députée du peuple

Mardi, 23 avril 2013

Ministère des Finance

M. Sergiy RYBAK, Ministre Adjoint
Mme Galyna MARKOVIC, Vice-directrice du Service du budget local
Mme Olena TEPLA, Service de la Gestion de la Dette

Conseil municipal de Kyiv

M. Yuriy BONDAR, Membre du Conseil municipal de Kyiv, Responsable de la Commission de pilotage sur l'urbanisme, l'économie communale et le système énergétique
M. Vitaliy PAVLYK, Membre du Conseil municipal de Kyiv, Responsable de la Commission de pilotage sur la primauté du Droit, la réglementation et la déontologie

Administration du Président de l'Ukraine

M. Sergiy LARIN, Directeur-adjoint de l'Administration
Mme Marina STAVNIYCHUK, Conseillère auprès du Président de l'Ukraine
M. Sergiy MALIKOV, Président de la Fondation de l'Etat pour l'Autonomie locale en Ukraine
M. Andriy YERMOLAIEV, Directeur de l'Institut National des Etudes stratégiques

Cour constitutionnelle de l'Ukraine

M. Anatolii GOLOVIN, Président
Mme Olga KRAVTCHENKO

Mme Natalia ROMANOVA, Présidente de la Chambre des Régions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Associations des collectivités locales et régionales

- Association ukrainienne des conseils de districts et régionaux
M. Sergiy CHERNOV, Président de l'association, Président du Conseil régional de Kharkiv,
- Association des villes ukrainiennes
M. Yuriy VILKUL, Président de l'Association,
- Association nationale des conseils de village et de collectivités
M. Mikola FURSENKO, Président de l'association,

Annexe III - Revenu de la population en Ukraine, par région

Revenu de la population en Ukraine, par région

Source: State Statistics Service of Ukraine (UAH min) 3.5.2012

	Revenu disponible par habitant, UAH									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ukraine	2938,0	3400,3	4468,4	6332,1	7771,0	10126,0	13716,3	14372,8	18485,6	21249,5
République autonome de Crimée	2422,3	2974,0	3838,6	5432,9	6567,0	8589,7	11515,8	12036,3	15480,0	17612,2
<i>oblasts</i>										
Vinnitsia	2707,2	3211,4	4059,7	5791,1	6980,5	8963,3	11676,4	12191,7	16018,0	18679,9
Volhynie	2594,0	2974,1	3729,5	5254,2	6387,6	8022,6	10597,3	10966,8	14311,9	16390,8
Dnipropetrovsk	3165,7	3701,7	4907,3	7015,9	8632,3	11439,0	15459,9	16386,5	20739,4	23724,0
Donetsk	3091,4	3637,6	4984,0	7088,9	8855,9	11625,7	16220,1	17014,0	21317,3	24622,8
Jitomir	2541,6	3040,5	3985,2	5568,5	6754,3	8864,5	12022,6	12179,8	15775,9	18428,8
Transcarpathie	2072,0	2678,6	3444,6	4821,2	5757,7	7323,8	9664,5	9764,5	12699,6	14662,9
Zaporijia	3165,0	3769,7	4994,4	7074,5	8693,6	11276,2	15265,2	15652,6	20221,4	23142,8
Ivano-Frankivsk	2349,1	2941,3	3780,2	5321,6	6463,4	8336,0	11262,8	11692,4	15009,4	17238,4
Kyiv	3114,6	3521,7	4426,8	6305,0	7953,8	10248,8	14292,4	15024,9	19513,9	22408,4
Kirovograd	2576,6	3050,0	3885,5	5568,6	6672,0	8564,6	11489,3	11727,3	15417,7	17712,2
Louhansk	2615,1	3150,6	4139,0	5900,9	7343,4	9620,0	13411,0	14071,6	17850,0	20589,0
Lviv	2741,8	3401,6	4396,1	6203,1	7394,7	9523,8	12718,3	13211,3	16513,8	19240,2
Mikolaïv	2771,2	3385,3	4354,7	6137,5	7318,4	9376,5	12626,5	13154,2	16993,4	19637,5
Odessa	2472,8	3163,9	4221,4	5883,4	7006,1	8780,8	11754,4	12404,2	16275,2	18878,4
Poltava	3048,1	3560,1	4683,5	6653,5	8064,2	10382,3	13922,0	14742,6	17990,9	20485,0
Rivne	2560,1	2984,8	3787,9	5344,4	6540,6	8285,6	11124,6	11316,8	14629,8	17040,1
Soumy	2686,3	3276,7	4141,1	5972,0	7459,2	9876,3	13187,2	13426,4	16875,5	19101,0
Ternopil	2158,1	2794,6	3524,2	5032,7	6283,4	8063,5	10583,0	10634,2	13824,2	16011,3
Kharkiv	2929,1	3468,9	4489,6	6355,7	7819,6	10328,5	14065,7	14633,1	18450,5	21421,1
Kherson	2399,6	2832,3	3792,0	5400,5	6492,2	8374,5	11248,1	11440,3	14881,7	17210,4
Khmelnyskyï	2640,3	3075,3	4024,1	5733,3	6943,1	8965,3	11938,6	12238,2	15781,0	18386,1
Tcherkassy	2481,9	2961,9	3883,4	5534,0	6795,5	8782,7	11987,2	12517,5	15769,2	17798,3
Tchernivtsi	2028,6	2741,9	3607,9	5078,0	6078,0	7738,0	9793,2	10013,3	13503,3	15634,4
Tchernihiv	2769,2	3256,6	4228,7	5979,1	7201,3	9337,4	12353,4	13155,5	16625,0	18714,1
Ville de Kyiv	4257,4	5541,8	7623,9	10683,3	13566,9	18233,2	24960,2	27474,5	37012,7	41816,7
Ville de Sébastopol	2399,2	3149,8	4177,0	5723,3	6790,6	9093,1	12111,6	12566,4	17078,3	19566,9

Annexe IV - Unités administratives par régions au 1er janvier 2012

Unités administratives par régions au 1er janvier 2012

Source : site officiel de la *Verhovna Rada* de l'Ukraine

	Districts	Villes	dont villes à statut particulier d'importance nationale ou régionale	Districts des villes	Localités rurales de type urbain	Districts ruraux	Localités rurales
Ukraine	490	459	180	114	885	10278	28450
République autonome de Crimée	14	16	11	3	56	243	948
Oblasts							
Vinnitsa	27	18	6	3	29	661	1466
Volhynie	16	11	4		22	379	1054
Dnipropetrovsk	22	20	13	18	46	288	1435
Donetsk	18	52	28	21	131	253	1118
Jitomir	23	11	5	2	43	579	1613
Transcarpathie	13	11	5		19	307	579
Zaporijia	20	14	5	7	22	263	914
Ivano-Frankivsk	14	15	5		24	477	765
Kyiv	25	26	13		30	605	1126
Kirovograd	21	12	4	2	27	376	996
Louhansk	18	37	14	4	109	206	782
Lviv	20	44	9	6	34	632	1850
Mikolaïv	19	9	5	4	17	287	894
Odessa	26	19	7	4	33	439	1125
Poltava	25	15	5	5	21	467	1811
Rivne	16	11	4		16	338	1000
Soumy	18	15	7	2	20	384	1466
Ternopil	17	18	1		17	580	1023
Kharkiv	27	17	7	9	61	381	1680
Kherson	18	9	3	3	31	259	658
Khmelnyskyï	20	13	6		24	568	1414
Tcherkassy	20	16	6	2	15	525	824
Tchernivtsi	11	11	2	3	8	252	398
Tchernihiv	22	16	3	2	29	525	1482
Ville de Kyiv	-	1	1	10	-	-	-
Agglomération de Sébastopol	-	2	1	4	1	4	29