

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 143 (2004)¹ sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. l'article 2, paragraphe 1. b, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui dispose que le Congrès a pour objectif «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1, qui dispose que «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000), qui énoncent des principes directeurs pour l'élaboration des rapports énoncés;

d. sa Recommandation 30 (1997), sur l'état de la démocratie locale et le fédéralisme en Russie;

2. Compte tenu du rapport explicatif CG (11) 5 sur la démocratie locale et régionale en Russie élaboré à la suite de deux visites officielles à Moscou (8-9 juillet 2003 et 31 mars-2 avril 2004) et d'une visite officielle dans le district fédéral de la Volga (28-30 janvier 2004), effectuées par les corapporteurs Guido Rhodio (L, Italie, PPE/DC) et Hans Ulrich Stöckling² (R, Suisse, GILD) avec l'assistance du professeur Francesco Merloni, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: «la Charte»), et du professeur Michel Lesage, expert du Conseil de l'Europe – que les corapporteurs remercient vivement pour leur collaboration appréciable;

3. Remerciant:

a. la délégation nationale de Russie auprès du Congrès et le Congrès des pouvoirs locaux de Russie pour l'aide appréciable qu'ils ont apportée au cours de l'élaboration du rapport et dans l'organisation des visites sur place;

b. l'Administration du Président de la Fédération de Russie, le gouvernement fédéral, l'Assemblée fédérale, la Cour suprême, le ministère public (*Prokuratura*), le district fédéral de la Volga, la région de Nijni Novgorod, les autorités locales et les instituts de recherche pour leur disponibilité et l'aide en vue de la préparation du rapport et des commentaires fournis aux corapporteurs,

4. Souhaite attirer l'attention des autorités fédérales russes sur les observations générales et les recommandations ci-après.

I. En ce qui concerne la réforme de l'autonomie locale et régionale en général

Le Congrès

5. Félicite les autorités russes de l'achèvement de la première étape de la réforme couronnée par l'adoption, en 2003, de la loi fédérale modifiant et complétant la loi fédérale «sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie» et de la loi fédérale «sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie» (ci-après: «les lois-cadres»);

6. Reconnaît que, par son travail, la commission responsable de cette réforme et présidée par Dmitri Kozak (ci-après: «la Commission») a su enclencher un processus positif, rythmé par des étapes successives, en ce qui concerne l'administration territoriale en Russie et a jeté les bases pour une répartition des compétences plus équilibrée entre les trois niveaux de pouvoirs publics de la Russie (fédération, sujets de la fédération, collectivités locales) sur la base du principe de subsidiarité (article 4.3 de la Charte);

7. Se félicite de la coopération fructueuse en matière de conseil législatif établie entre la Commission et le Conseil de l'Europe (Direction pour la coopération de la démocratie locale et régionale) au cours de la préparation des projets de lois-cadres;

8. Encourage les autorités russes à poursuivre la réforme et considère que son application rigoureuse contribue au développement à long terme de l'autonomie locale et régionale en Russie;

9. Appelle les autorités russes à compléter les dispositions des lois-cadres par des amendements du Code des impôts et du Code budgétaire, afin que les collectivités locales puissent disposer des ressources financières nécessaires pour s'acquitter des tâches fixées par la loi fédérale.

II. En ce qui concerne le développement de la démocratie locale en Russie

A. Garanties et acquis

Le Congrès

10. Note avec satisfaction que les recommandations consignées dans sa Recommandation 30 (1997) ont été prises en compte par les autorités fédérales russes;

11. Se félicite qu'au cours des dix dernières années le concept et la réalité de l'autonomie locale se soient progressivement ancrés dans la réalité politique russe malgré d'âpres débats sur la place et l'avenir de cette institution dans le paysage institutionnel du pays;

12. Se félicite également du fait qu'au cours des dix dernières années environ 12 000 collectivités locales dotées d'organes politiques élus aient été mises en place en Russie, bien qu'avec quelques difficultés dans un certain nombre de sujets de la fédération;

13. Note qu'aujourd'hui l'autonomie locale en Russie bénéficie au niveau fédéral de garanties constitutionnelles substantielles (articles 12 et 130-133 de la Constitution fédérale) et qu'elle est considérée comme un niveau de pouvoir public à part entière;

14. Se félicite que la Fédération de Russie ait ratifié en 1998, rapidement après son adhésion au Conseil de l'Europe, la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: «la Charte»), sans réserves, faisant ainsi preuve de son attachement au respect des engagements européens dans le domaine de l'autonomie locale;

15. Note que les tribunaux russes s'appuient sur le texte de la Charte dans leur prise de décisions concernant les droits des collectivités locales du pays;

16. Est conscient que la loi fédérale «sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie» de 1995 (ci-après: «la loi fédérale n° 154»), avait pour objectif d'asseoir progressivement les fondements juridiques du système d'autonomie locale fondé sur les principes de la Constitution fédérale;

17. Note que, lors de la mise en œuvre de la loi fédérale n° 154, plusieurs autres lois relatives à l'autonomie locale ont été adoptées (notamment «sur les bases financières de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie», «sur les bases du service public municipal dans la Fédération de Russie», «sur la garantie des droits constitutionnels des citoyens de la Fédération de Russie à élire et être élus dans les organes de l'autonomie locale») et qu'une part importante des compétences des organes de l'autonomie locale est réglementée par le Code civil de la Fédération de Russie, le Code foncier de la Fédération de Russie, le Code de l'urbanisme et la loi fédérale «sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit à la participation aux référendums des citoyens de la Fédération de Russie»;

18. Note avec satisfaction également que, au cours des dix dernières années, la gestion des affaires publiques au niveau local a été effectuée par des organes locaux élus responsables politiquement devant leur électeur;

19. Considère que la création, en 1998, du Congrès des pouvoirs locaux de la Fédération de Russie et sa reconnaissance par deux décrets présidentiels (n° 1281 du 22 octobre 1998 et n° 1370 du 15 octobre 1999) en tant qu'association nationale de collectivités locales et expression de leurs intérêts au niveau fédéral, ont été un pas très important dans le renforcement de l'autonomie locale dans le pays.

B. Difficultés rencontrées et insuffisances du cadre législatif

Le Congrès

20. Relève en même temps:

a. que la loi fédérale n° 154, bien que très démocratique mais avec un cadre parfois assez vague, n'est pas parvenue à déterminer avec clarté et de façon exhaustive le contenu des questions relevant de l'intérêt local ni l'étendue des compétences permettant de les exercer, ni à mettre ces dernières en corrélation avec celles des organes de l'Etat,

ce qui a engendré des disparités flagrantes entre les missions de l'autonomie locale et les ressources disponibles;

b. que la procédure de délégation et d'exercice d'un certain nombre de compétences des organes de l'Etat n'a pas été établie clairement non plus, ce qui a engendré des difficultés dans l'exercice des compétences propres des collectivités locales et des conflits avec les autorités régionales;

c. que la législation n'était pas suffisamment précise sur la procédure régissant les relations entre les organes de l'autonomie locale, d'une part, et les organes fédéraux, les citoyens et les agents économiques, de l'autre;

d. qu'aucune loi fédérale n'a été adoptée pour réglementer l'attribution des compétences des organes de l'autonomie locale, les conditions de transfert de la propriété fédérale et/ou régionale aux municipalités, le statut des élus locaux, et les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les appels d'offre au niveau local;

e. que l'assise économique et financière de la majorité des collectivités locales de la Fédération de Russie n'est, à ce jour, pas suffisante pour permettre d'assurer les fonctions de l'autonomie locale;

f. que la mise en œuvre des organes de l'autonomie locale rencontre des difficultés substantielles dans un certain nombre de sujets de la fédération;

g. une tendance à la diminution des dépenses des collectivités locales dans le contexte global de la transition économique et des difficultés sociales du pays;

h. une inadéquation entre les missions des collectivités locales et les ressources disponibles;

21. Note avec satisfaction que ces difficultés de caractère juridique et inhérentes à la transition économique du pays, ainsi que les difficultés sociales qui l'accompagnent généralement, ont amené les autorités fédérales à entamer une réforme significative du cadre juridique et institutionnel de l'autonomie locale qui avait pour principal objectif d'assurer une répartition plus nette, plus équilibrée et plus juste des compétences entre les différents niveaux d'autorités publiques, et de les mettre en adéquation avec les ressources disponibles;

22. Note également que cette réforme a pour but d'entamer une réorganisation territoriale du pays et va dans le sens de la mise en place de collectivités locales viables et fonctionnelles sur tout le territoire de la fédération.

C. Réforme

Le Congrès

23. Note avec satisfaction que la nouvelle version de la loi-cadre fédérale «sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie», promulguée en octobre 2003 (ci-après: «la nouvelle loi-cadre» ou «la loi fédérale n° 131») est orientée vers la résolution des problèmes empêchant le fonctionnement du système de l'autonomie locale, vers le développement de ce système et vers sa mise en conformité ultérieure avec la Constitution de la Fédération de Russie;

24. Se félicite en particulier:

- a. du fait que la nouvelle loi reconnaît aux autorités locales la qualité de pouvoir public, affirme que l'autonomie locale est un des fondements de l'ordre constitutionnel de la Russie et garantit son exercice sur tout le territoire de la fédération;
- b. que la nouvelle loi garantit, dans son article 1.2; que, sur des questions d'importance locale, l'exercice de l'autonomie locale s'effectue directement par la population ou par le biais des organes élus sous sa propre responsabilité;
- c. que l'article 4.1 de la nouvelle loi précise que l'un des fondements de l'autonomie locale en Russie est constitué par les traités internationaux auxquels la Fédération de Russie est partie;

25. Note avec satisfaction que la nouvelle loi-cadre comporte de nombreuses dispositions importantes qui étaient soit absentes, soit différemment formulées dans la loi fédérale n° 154, et note qu'elles concernent:

- a. les principes de l'organisation territoriale de l'autonomie locale (création de trois types de collectivités locales: commune – urbaine ou rurale –, district municipal et arrondissement urbain);
- b. la réglementation relative aux questions d'intérêt local dépendant du statut des collectivités locales;
- c. la création d'une administration locale en tant qu'organe obligatoire;
- d. l'interdiction pour le chef de la collectivité locale de cumuler les mandats de président d'un organe représentatif et de chef d'une administration locale;
- e. une réglementation plus poussée des formes de participation de la population à l'autonomie locale;
- f. la coopération entre collectivités et la création, dans chaque sujet de la fédération, d'un conseil des collectivités locales;
- g. la consultation populaire sur la destitution d'un élu local, sur la question de la modification des frontières et sur les modifications apportées à la collectivité locale;
- h. la modification du système budgétaire et celui de la propriété;

26. Considère que ce nouveau modèle permet:

- a. de résoudre des questions concrètes d'intérêt local au niveau où se trouvent les ressources et les capacités organisationnelles et structurelles prévues à cet effet;
- b. de remplir un double objectif: créer un système optimal de relations entre la collectivité locale et la population, d'une part, et entre la collectivité locale et les organes de pouvoir de l'Etat, de l'autre;
- c. de définir des principes et des procédures précis pour l'attribution des compétences et pour la répartition des responsabilités entre les différents niveaux du pouvoir, ainsi que pour créer des instruments de contrôle aussi bien par les citoyens que par l'Etat;

d. de déterminer de façon précise les modalités selon lesquelles les compétences étatiques déléguées sont attribuées aux organes de l'autonomie locale;

e. d'exclure des «mandats fédéraux» non financés;

f. de développer le concept de coopération entre les collectivités locales qui était pratiquement absent de la précédente loi de 1995.

D. *Recommandations aux autorités fédérales*

Le Congrès

27. Reste attentif à un certain nombre d'éléments liés à l'application progressive de la nouvelle loi-cadre, considère que les observations suivantes méritent d'être soulignées et invite les autorités fédérales à y accorder une attention particulière au cours de la mise en œuvre de la loi-cadre et ce en accord avec l'esprit de la Charte.

a. Ressources financières (article 9 de la Charte) et propriété municipale

Le succès de la réforme pourrait être compromis si les collectivités locales nouvellement créées ne disposaient pas, au bout du compte, des ressources nécessaires et proportionnelles à l'accomplissement de leur mandat. En effet, cette question paraît capitale. C'est pour cette raison qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elles puissent avoir une base financière et matérielle propre suffisante pour mener à bien leurs missions. Cela devrait se traduire, notamment, dans les modifications annoncées du Code des impôts et du Code budgétaire, ainsi que dans une nouvelle loi sur la propriété publique.

b. Constitution de nouvelles collectivités locales, modification éventuelle du statut et des frontières des collectivités locales existantes (article 5 de la Charte)

La question du passage des communes urbaines (villes) actuelles vers le statut d'«arrondissements urbains» (*gorodskoy okrug*) est très importante pour le développement des villes en Russie et, partant, pour le développement du pays dans son ensemble. Il conviendrait ainsi de veiller à préserver des municipalités urbaines ayant une base économique et sociale bien établie et des populations qui s'identifient clairement avec leurs municipalités, afin d'éviter les cas de modification arbitraire du statut de collectivité locale.

c. Délégation des compétences d'Etat (article 4.5 de la Charte)

Cette question est importante également dans la mesure où les organes des collectivités locales seront tenus responsables dans l'exercice d'un certain nombre de compétences déléguées par l'Etat. Il conviendrait de déterminer objectivement si les organes de l'autonomie locale ont la possibilité d'assumer les compétences transférées par l'Etat, et cet exercice devrait impérativement s'accompagner du transfert des ressources nécessaires, comme la loi fédérale le prévoit.

d. Contrôle administratif (article 8 de la Charte):

i. le contrôle administratif des actes des collectivités locales visant à assurer le respect de la légalité se traduit par

l'intervention du procureur ou des tribunaux. C'est un acquis important pour les collectivités locales;

ii. la procédure de contrôle sur les actes des collectivités locales ainsi que celle de l'engagement de la responsabilité et des sanctions à l'égard des organes élus de l'autonomie locale (organe représentatif, chef de la municipalité et chef de l'administration) sont précisées dans la nouvelle loi-cadre. Les collectivités locales disposent des garanties suffisantes, par l'intermédiaire des tribunaux, pour contester éventuellement les décisions qui les concernent. Il appartiendra donc au pouvoir judiciaire de jouer pleinement son rôle dans cette procédure;

iii. par ailleurs, la procédure d'engagement de la responsabilité des organes élus doit revêtir un caractère exceptionnel, conformément à la législation.

e. Protection légale (article 11 de la Charte):

i. les collectivités locales bénéficient aujourd'hui, sous certaines conditions et en respectant certaines formes, de la possibilité de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle pour défendre leurs droits;

ii. il serait souhaitable de modifier la loi fédérale constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie pour donner aux collectivités locales le droit de saisir directement la Cour constitutionnelle sur toute loi ou tout acte réglementaire fédéral portant atteinte à leurs droits.

f. Organes du pouvoir d'Etat responsables de l'autonomie locale

Appelle les autorités fédérales à créer au sein du gouvernement de la Fédération de Russie un organe du pouvoir d'Etat responsable de la conception et de la réalisation de la politique d'Etat dans le domaine de l'autonomie locale.

g. Participation des étrangers à la vie publique au niveau local

Invite les autorités russes à signer et à ratifier la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

III. En ce qui concerne l'autonomie régionale

E. Cadre général de la réforme

Le Congrès

28. Note que les relations entre la fédération et les sujets de la fédération restent affectées par des difficultés nées:

a. de l'imprécision dans l'application des dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice des compétences dans les matières communes;

b. des difficultés de trouver une place juste pour les traités et accords entre la fédération et les sujets dans l'organisation institutionnelle du pays;

c. de la distorsion entre les compétences exercées par les sujets et les financements disponibles;

d. des différences dans le niveau de développement des différents sujets;

e. de l'imprécision des procédures de surveillance fédérale;

29. Relève que la réforme du fédéralisme, sur la base de la Constitution, traduite dans la loi fédérale du 4 juillet 2003 (ci-après: «la loi fédérale n° 95»), avait surtout comme objectifs:

a. de trouver, pour les principes constitutionnels fixés par les articles 71 à 73, une expression précise dans une loi générale qui non seulement détaillerait les aspects liés à l'organisation des pouvoirs publics dans les sujets de la fédération, mais également fixerait le cadre de l'exercice des compétences dans les matières communes qui généraient souvent des difficultés dans les relations entre la fédération et les sujets;

b. de réaffirmer le principe de la primauté de la loi fédérale;

c. d'assurer une concordance entre les compétences et leur financement;

d. de mieux organiser la surveillance fédérale;

30. Estime que la Commission présidée par M. Dmitri Kozak et le législateur russe ont effectué un travail considérable de précision et d'explication des dispositions constitutionnelles relatives aux relations entre la fédération et les sujets, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences dans les matières conjointes;

31. Relève que la nouvelle loi-cadre semble aussi suffisamment souple pour permettre de régler des situations spécifiques ou pour gérer des situations de crise (par le biais de traités notamment), et ce conformément à la Constitution fédérale;

32. Considère que ce souci de clarté et de précision est louable et contribue à mettre fin à des situations où la législation régionale se trouvait en nette contradiction avec la loi fédérale;

33. Salue, de ce point de vue, le travail de mise en conformité des législations régionales avec la Constitution et la législation fédérale effectué tout au long des années 2000-2003.

F. Recommandations aux autorités fédérales

Le Congrès

34. Reste attentif à un certain nombre d'éléments liés à l'application progressive de la nouvelle loi et considère que les points suivants méritent d'être soulignés et invite, dans cette perspective, les autorités fédérales à leur accorder une attention particulière au cours de la mise en œuvre de la loi-cadre.

a. Notion de «souveraineté»

Le Congrès

i. prend note que, dans sa décision du 7 juin 2000, la Cour constitutionnelle a affirmé que seule la Fédération de Russie était titulaire de la souveraineté et que les sujets visés par cette décision et l'ordonnance du 27 juin 2000 ont supprimé dans leurs Constitutions les dispositions annulées par la Cour constitutionnelle;

ii. rappelle que, dans sa Résolution 171 (2004), il appelle les sujets de la fédération à se conformer à cette décision de la Cour constitutionnelle.

b. Traités et accords

Le Congrès

i. note que, de 1994 à 1998, quarante-deux traités ont été signés avec quarante-six sujets de la fédération, et qu'aujourd'hui la plupart des régions ont abandonné l'idée d'avoir avec la fédération un traité sur la délimitation des compétences, car leur mission historique a été accomplie et tous les traités doivent faire l'objet d'une confirmation dans un délai de deux ans;

ii. considère que la nouvelle procédure de conclusion des traités reflète le souci de la Fédération de Russie d'assurer le respect des droits fondamentaux des citoyens et la continuité de l'espace juridique sur tout le territoire de la fédération;

iii. note que la conclusion des traités de répartition des compétences n'est permise qu'au cas où cela est conditionné par des particularités économiques, géographiques et autres du sujet de la fédération, et dans la mesure où les particularités visées déterminent une autre délimitation des compétences que celle qui est établie par les lois fédérales (avec une durée de validité du traité limitée à dix ans);

iv. considère que cette approche contribue à prendre largement en compte les particularités des sujets de la fédération et à éviter un certain nombre de situations difficiles, assurant ainsi une unité dans la diversité des régions de Russie.

c. Répartition des compétences

Le Congrès

i. estime que les dispositions de la nouvelle loi qui lient la répartition des compétences à la responsabilité du financement et au financement disponible sont en accord avec le principe de connexité et renforcent la responsabilité des autorités régionales vis-à-vis de leur électoral;

ii. reste attentif à l'application de ces nouvelles dispositions qui dépendront beaucoup des ressources réelles des sujets de la fédération et des modalités de péréquation qui devront être mises en place entre les sujets de la fédération;

iii. note que le principe d'une telle péréquation est prévu par la loi et que la péréquation sera opérée par des dotations du fonds de soutien du budget fédéral aux sujets de la fédération;

iv. reste plus spécialement attentif aux développements liés à l'exercice des compétences propres et des compétences des sujets de la fédération dans les matières conjointes dans le nouveau cadre fixé par la loi.

d. Surveillance fédérale

Le Congrès

i. partage le souci des autorités fédérales d'assurer l'application de la Constitution, des lois fédérales et des décisions judiciaires, sur tout le territoire de la fédération;

ii. estime, en particulier, que cette application des lois fédérales doit être pleinement assurée lorsqu'il s'agit de

questions touchant aux droits de l'homme et à ceux des minorités;

iii. estime que les procédures de surveillance prévues par la nouvelle loi offrent des garanties suffisantes aux autorités régionales, notamment grâce à des procédures devant les tribunaux;

iv. reste en même temps vigilant sur cette question et espère que le pouvoir judiciaire jouera pleinement son rôle dans les procédures prévues par la loi;

v. rappelle que les procédures prévues à l'article 29.2-3 (destitution) de la nouvelle loi doivent constituer l'*ultima ratio* lorsque l'on est en présence d'une violation grave du droit fédéral et qu'il conviendrait d'éviter une lecture extensive de ces dispositions.

e. Composition du Conseil de la fédération

Le Congrès encourage les autorités russes à poursuivre leur réflexion sur la composition du Conseil de la fédération en vue de mieux assurer la représentativité démocratique et de renforcer les liens des membres du Conseil de la fédération avec les régions.

f. Projet de convention européenne sur l'autonomie régionale

Le Congrès invite les autorités russes à soutenir le projet de charte européenne de l'autonomie régionale.

g. Coopération transfrontalière

Le Congrès

i. invite les autorités russes à continuer à favoriser la coopération transfrontalière des régions et des communes de Russie avec des collectivités territoriales des pays voisins, en particulier sur la base de la Recommandation 125 (2003);

ii. invite les autorités russes à signer et à ratifier les Protocoles additionnels n° 1 et n° 2 (STE n° 159 et STE n° 169) à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106).

G. Dialogue politique avec le Congrès du Conseil de l'Europe

35. Le Congrès invite les représentants compétents des autorités fédérales russes à informer le Congrès de l'état d'avancement de la réforme de l'autonomie locale et du fédéralisme en Russie lors de la prochaine session institutionnelle du Congrès.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 26 mai 2004, 2^e séance (voir document CG (11) 5, projet de recommandation présenté par G. Rhodio (Italie, L, PPE/DC) et H. U. Stöckling (Suisse, R, GILD), rapporteurs).
2. Rapporteur suppléant de la Chambre des régions.