

LE CONGRES

DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



11^{ème} SESSION PLENIERE

Strasbourg, 4 mai 2004

CG (11) 5
Partie II

ONZIEME SESSION

(Strasbourg, 25-27 mai 2004)

La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie

Rapporteurs:

**Dr Guido RHODIO, Italie,
Chambre des pouvoirs locaux
Groupe politique : PPE/DC
et
Hans Ulrich STÖCKLING, Suisse,
Chambre des régions
Groupe politique : GILD**

EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

1. Depuis 1994, le Congrès mène un programme systématique de suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale et/ou régionale. Ce mécanisme de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : la Charte) a, depuis 2000, trouvé sa traduction dans la Résolution statutaire du Congrès¹. Désormais, le Congrès est chargé officiellement par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'effectuer régulièrement des rapports pays par pays afin de veiller à l'application effective de la Charte dans tous les Etats membres de notre Organisation. A ce jour, 36² rapports assortis de recommandations adressées aux autorités nationales ont été adoptés par le Congrès et un dialogue constant des élus est maintenu avec les gouvernements sur les développements qui concernent l'autonomie locale et régionale.

2. Cette responsabilité statutaire du Congrès est mise en œuvre par la Commission institutionnelle. Un rapport rédigé à l'issue des visites sur place est présenté au Congrès lors d'une Session plénière. Les rapports et les recommandations sont formulés à la lumière des principes et des normes énoncés dans la Charte.

3. Le premier rapport sur l'état de l'autonomie locale et régionale en Russie a été adopté par le Congrès en 1997, un an après l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe. A l'époque, le Congrès a estimé que la Constitution fédérale russe de 1993 accordait des garanties substantielles dans le domaine de l'autonomie locale et que ces garanties ainsi que la loi fédérale de 1995 sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale étaient en conformité avec les principes de la Charte.

4. En même temps, le Congrès a estimé qu'un certain nombre de Sujets de la Fédération avaient adopté une définition trop restrictive de l'autonomie locale et que les collectivités locales devaient voir leur état de finances s'améliorer.

5. Tout au long de la période 1998-2002, le Congrès a maintenu un dialogue politique régulier avec les plus hauts responsables des autorités fédérales russes qui ont pu participer aux sessions du Congrès et informer régulièrement les membres de notre assemblée de l'avancement de la réforme. Ce dialogue a été renforcé par l'organisation d'un certain nombre de conférences au cours desquelles les sujets tels que finances locales et relations entre les Sujets et la Fédération ont été examinés dans la plus grande transparence et avec un esprit constructif³.

6. Parallèlement, le Conseil de l'Europe effectue depuis octobre 2001 un travail important d'assistance et de conseil législatifs en coopérant avec la Commission chargée de préparer des propositions pour la répartition des compétences présidée par M. Dmitri Kozak, Premier Chef Adjoint de l'Administration du Président⁴.

¹ Article 2.3 de la Résolution statutaire du Congrès (adoptée par le Comité des Ministres le 15 mars 2000).

² Albanie, Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Espagne, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Moldova (deux rapports), Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie Monténégro, Slovénie, Slovaquie, Turquie et Ukraine (deux rapports).

³ Conférences sur les finances locales (Moscou, octobre 2000), sur la législation en matière d'autonomie locale (Moscou, juin 2001), sur la répartition des compétences entre différents niveaux de pouvoir (Saint-Pétersbourg, avril 2002) et sur l'unité dans la diversité (Kazan, juillet 2003).

⁴ Commission récemment transformée en Commission des relations fédérales et de l'autonomie locale sous la présidence de M. Kozak. C'est un organe permanent qui fonctionne auprès du Président de la Fédération de Russie. M. Kozak a été récemment nommé Chef du Secrétariat du Gouvernement fédéral.

7. Le 5 juillet 2002, le Bureau du Congrès a pris la décision de commencer la préparation du deuxième rapport sur la démocratie locale et régionale en Russie et, sur proposition de la Commission institutionnelle, nous a chargés de présenter un tel rapport en 2004. Cette décision du Bureau a été motivée par le processus important de réforme dans les domaines de l'autonomie locale et le fédéralisme entamé en Russie à partir de 2000 sous l'impulsion du Président de la Fédération de Russie, M. Vladimir Poutine, et sous la direction politique de M. Kozak. L'objectif principal de cette réforme consistait à trouver un juste équilibre dans la répartition des compétences entre les trois niveaux des pouvoirs publics (fédéral, régional et local) en Russie afin d'assurer les engagements pris par les pouvoirs face aux citoyens. Le second objectif poursuivi était de mettre en adéquation les compétences et les ressources disponibles à chaque niveau de pouvoir. Enfin, il s'agissait en ce qui concerne l'autonomie locale d'homogénéiser un certain nombre de règles afin de permettre l'existence de l'autonomie locale sur tout le territoire de la Russie.

8. Les premiers résultats et les perspectives de cette réforme ont d'ailleurs été discutés au cours de deux conférences à Saint-Pétersbourg en avril 2002 et à Kazan en 2003.

9. Pour préparer ce rapport, les rapporteurs ont effectué trois visites en Russie, à Moscou et dans le district fédéral de la Volga (Privoljsky), en juillet 2003, janvier et avril 2004. Au cours de ces visites ils ont eu l'occasion de s'entretenir avec les représentants des autorités fédérales (Administration du Président, gouvernement, Assemblée Fédérale, Secrétariat du Représentant plénipotentiaire du Président dans le district fédéral de la Volga), régionales (Conseil de la Fédération) et locales (Congrès des pouvoirs locaux de Russie, élus et administrateurs locaux). Les rapporteurs tiennent à remercier tous ceux qui à Moscou et dans le district de la Volga se sont rendus disponibles pour recevoir la délégation et pour lui faire part de leur avis sur la réforme en cours. Les rapporteurs remercient également la délégation russe auprès du Congrès et son Secrétariat ainsi que l'Administration du Président de la FR et le Secrétariat du Représentant plénipotentiaire du Président dans le district de la Volga de l'aide précieuse apportée dans l'organisation des visites des rapporteurs.

10. Dans leur travail, les rapporteurs ont été assistés par les experts-consultants, M. Francesco Merloni, Professeur à l'université de Pérouse et Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte, et M. Michel Lesage, Professeur émérite à l'université de Paris I Panthéon - La Sorbonne et expert auprès du Conseil de l'Europe. Nous tenons à les remercier ici pour leur collaboration tout au long de la préparation de ce rapport ainsi que pour leurs conseils et suggestions. Sans leur concours, ce rapport n'aurait pas pu être établi.

11. L'objectif du présent rapport est d'examiner la réforme de l'autonomie locale et du fédéralisme en Russie, sous un angle résolument européen, et au travers du prisme des engagements de la Fédération de Russie en matière de démocratie locale et régionale. Ainsi, les rapporteurs espèrent apporter, par leurs observations critiques, leur contribution constructive dans la débat et la mise en oeuvre ultérieure de la réforme en Russie.

Chapitre I LA DEMOCRATIE REGIONALE

1. La réforme

1.1. La réforme politique

12. La réforme du fédéralisme et de l'autonomie locale engagée en 2000 par Vladimir Poutine par la création des districts fédéraux et la réforme du Conseil de la Fédération se sont poursuivies en

2003 par l'adoption de deux lois fédérales dans ce domaine et le travail de la Commission présidée par Dimitri Kozak.

13. Dès son entrée en fonction comme Président de la Fédération de Russie le 7 mai 2000, Vladimir Poutine a procédé à une importante réforme de l'administration fédérale et des relations de la Fédération avec les Sujets. Il a manifesté immédiatement sa volonté d'assurer la continuité de l'Etat fédéral en créant, le 13 mai, au-dessus des 89 Sujets de la Fédération, 7 districts fédéraux, regroupant chacun de 6 à 18 Sujets de la Fédération: Centre (Moscou), Nord-Ouest (Saint-Petersbourg), Sud (Rostow sur le Don), Volga (Nijni Novgorod), Oural (Ekaterinbourg), Sibérie (Novossibirsk) et Extrême-orient (Khabarovsk) et en y nommant ses représentants plénipotentiaires⁵. Leur principale mission a d'abord été d'assurer l'unité de l'espace juridique en incitant les Sujets de la Fédération à modifier leur législation régionale pour qu'elle soit conforme à la législation fédérale.

13 bis. Parallèlement, les pouvoirs de contrôle de constitutionnalité et de légalité des actes des Sujets de la Fédération ont été accrus par la loi fédérale du 29 juillet 2000 modifiant et complétant la loi sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération du 6 octobre 1999 (art. 9, 19, 27). Les sanctions qu'elle prévoit visent à inciter les autorités régionales à respecter la législation fédérale.

14. Cette même année 2000, la modification de la composition du Conseil de la Fédération a sans doute été la réforme politique la plus importante. Avec la promulgation de la loi du 5 août 2000 les chefs de l'exécutif et les présidents d'assemblée législative régionale ont cessé de siéger au Conseil de la Fédération. Celui-ci est désormais composé pour chaque sujet de la Fédération d'une personne désignée par le chef de l'exécutif et une par l'assemblée législative.

15. Les gouverneurs et les chefs des républiques ont pris place au Conseil d'Etat, créé par décret du 1^{er} septembre 2000 N°1602, organe consultatif présidé par le Président de la Fédération de Russie. Le Président réunit au moins une fois par mois un Présidium de 7 membres, nommé parmi les membres du Conseil pour 6 mois, de façon à assurer une rotation.

1.2. La réforme administrative

16. Le Président a créé près de lui, le 21 juillet 2001 une commission pour l'élaboration de propositions sur la délimitation des domaines de compétences entre les organes fédéraux du pouvoir d'Etat, les organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération et les organes de l'autonomie locale, présidée par Dmitri Kozak.

17. La Commission a estimé que les principes constitutionnels fixés par les articles 71-73 devaient trouver une expression précise dans une loi générale qui détaillerait non seulement 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 génèrent souvent des difficultés dans les relations Fédération - Sujets. L'autre préoccupation majeure des autorités fédérales dès 2001 a été d'assurer une concordance entre les compétences des trois niveaux (fédéral, régional) et local et leur financement. Cette dernière question était étroitement liée à celles de la conclusion des traités, et du souci de la Fédération d'assurer le respect des droits fondamentaux des citoyens, sur tout le

⁵ Décret du Président de la Fédération de Russie du 13 mai 2000 N° 849 « Sur le représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral ».

territoire de la Fédération (unité de l'espace du droit fédéral) et d'éviter en même temps des distorsions importantes dans le développement des territoires.

18. Enfin, l'objectif de la Commission était de faire des propositions, en ce qui concerne les cas de l'intervention de la Fédération dans les affaires régionales.

19. La Commission a notamment préparé, avec un concours important des experts du Conseil de l'Europe, deux projets de lois relatifs aux fondements du fédéralisme en Russie : un projet de 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 un projet de loi fédérale « sur les principes généraux d'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie ». Ces projets de lois ont été déposés devant la Douma d'Etat le 31 décembre 2002 et les lois adoptées en 2003.

20. D'une part, le Président Poutine a signé le 4 juillet 2003 la loi fédérale (N° 95 FZ) modifiant et complétant la loi fédérale « sur les principes fondamentaux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération de Russie ». Cette loi a non seulement modifié la loi précédente adoptée le 6 octobre 1999, mais également intégré la loi fédérale du 24 juin 1999, « sur les principes et les modalités de délimitation des domaines de compétence et des attributions, entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération ». Cette loi N° 95 FZ représente, justement, une tentative de codification par une loi fédérale de l'ensemble des relations juridiques entre la Fédération et les Sujets sur la base des dispositions de la Constitution fédérale de 1993. L'intérêt d'une telle loi paraît réel car elle exprime un accord politique entre la Fédération et les Sujets, le vote du Conseil de la Fédération en étant un gage politique et institutionnel.

21. D'autre part, le 6 octobre 2003, le Président de la Fédération de Russie a signé la loi fédérale (N°131 FZ) sur les principes d'organisation de l'autonomie locale de la Fédération de Russie, appelée à remplacer la loi fédérale du 28 août 1995 (voir Chapitre II). Ces deux lois constituent deux étapes importantes, de la réforme, en progression.

22. Par un décret du 27 novembre 2003, le Président a transformé la Commission près le Président de la Fédération de Russie pour l'élaboration des propositions de la délimitation des compétences et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir exécutif, les organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération et les organes de l'autonomie locale en Commission près le Président de la Fédération de Russie pour les questions des relations fédérales et de l'autonomie locale. La Commission, également présidée par Dmitri Kozak, nommé Secrétaire général du Gouvernement-ministre est un organe consultatif permanent près le Président⁶. Elle est chargée d'examiner les projets de lois dans ce domaine et les projets de traités sur la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération.

⁶ La Commission est composée de représentants de l'Administration du Président (5), du Gouvernement (4), de l'Assemblée Fédérale (8), de 5 Représentants de régions (N. Merkouchkine, Chef de la République de Mordovie, M. Chaimiev, Président de la République du Tatarstan, V.Pozgalev, gouverneur de l'oblast de Vologda, S.Sobianine, gouverneur de l'oblast de Tioumen et V.Tolokonvskii, chef de l'administration de l'oblast de Novosibirsk et 2 représentants des Collectivités municipales : (O.Sysouev, Président du Congrès des collectivités municipales de Russie et A.Tchernychev, maire de Rostov sur le Don) et 6 représentants d'instituts de recherche et experts.

23. Le président Poutine, dans son intervention au Conseil de la Fédération le 18 février 2003 devant le Conseil des législateurs⁷ avait montré l'ampleur du travail à accomplir :

- d'une part, pour assurer l'exécution de toutes les obligations contenues dans les lois, le budget devrait être de 6.500 mille milliards de roubles (le budget consolidé du pays est 3.500 mille milliards de roubles) ;
- d'autre part, d'ici 2005, il est proposé de réviser plus de 200 lois. Elles sont actuellement examinées par la Commission Kozak et le Gouvernement de la Fédération de Russie. Le Président Poutine a indiqué dans son intervention du 18 février 2003 que le processus de synchronisation des lois proposées et celui de modification des lois qui réglementent l'activité économique et financière doivent aller parallèlement, et que les lois sur la délimitation des compétences doivent entrer en vigueur de façon synchronisée avec les modifications de la législation fiscale et budgétaire.

2. Le Statut des Sujets de la Fédération

24. La nouvelle loi N° 95 consacre le principe de la primauté du droit fédéral dans les matières de la compétence fédérale et de la compétence conjointe, même si les Sujets conservent des compétences résiduelles au nombre de 40 dans tous les domaines que la Fédération ne règle pas.

2.1. La primauté de la législation sur les traités : les traités, procédure exceptionnelle

25. En 1990, plusieurs républiques s'étaient déclaré « souveraines » et avaient adopté leur législation sans se préoccuper de la législation fédérale. Dans sa décision du 7 juin 2000, la Cour constitutionnelle a affirmé que seule la Fédération de Russie était titulaire de la souveraineté. Les Républiques visées par la décision de la Cour constitutionnelle du 7 juin et l'ordonnance du 27 juin 2000 ont supprimé dans leur Constitution les dispositions annulées.

26. L'article 11.4 de la Constitution a prévu que la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération de Russie est effectuée par la présente Constitution, le Traité fédéral et d'autres traités relatifs à la délimitation des domaines de compétence et des attributions.

27. De 1994 à 1998 42 traités ont été signés avec 46 Sujets de la Fédération de Russie, mais le mouvement a ensuite été suspendu par la Fédération.

28. La plupart des régions ont abandonné l'idée d'avoir avec la Fédération un traité sur la délimitation des compétences. Les rapporteurs observent que les traités signés au cours des années 90 entre la Fédération ont accompli leur mission historique. Selon la loi fédérale N° 95, la nécessité de préserver ces traités devra être confirmée dans une loi fédérale, tous les traités sans exception devront être reconfirmés dans un délai de deux ans. Autrement dit, la Fédération et les Sujets devront décider, s'il est nécessaire, de garder en application tel ou tel traité, ou le cas échéant, de le rendre caduc.

29. En ce qui concerne la République Tchétchène, la nécessité d'un Traité entre la Fédération de Russie et la République Tchétchène a été reconnue. Le 23 mars 2003, les électeurs de la République Tchétchène ont adopté une Constitution. Recevant le 27 mars le chef de l'administration de la

⁷ Cf.p.11

République Tchétchène A. Kadyrov, le Président Poutine a indiqué qu'il était indispensable de commencer le travail commun sur la délimitation des compétences entre le centre fédéral et la République Tchétchène. «*Faire ce traité, qui permettrait à la République de se développer pleinement, de façon effective, permettrait de garantir les intérêts du peuple tchétchène en accordant à la Tchétchénie l'autonomie au sens le plus large du mot comme le permet la Constitution de la Fédération de Russie*».

30. L'article 26.7 de la loi fédérale du 4 juillet 2003 fixe les principes et modalités de conclusion des traités sur la délimitation des compétences. La conclusion des traités de répartition des compétences n'est permise qu'au cas où cela serait 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. La loi limite à 10 ans la durée de validité du traité.

31. Les modalités d'élaboration et de concertation du projet de traité relatif à la délimitation des compétences fédérales sont fixées par le Président de la Fédération conformément à la loi. Le projet de traité est soumis à l'approbation de l'organe législatif régional, qui l'approuve ou le rejette à la majorité de ses membres.

32. Dans les dix jours qui suivent la signature du traité, le Président de la Fédération soumet à la Douma d'Etat le projet de loi fédérale d'approbation du traité.

33. La Commission près le Président de la Fédération de Russie pour les questions des relations fédérales et de l'autonomie locale procède à un examen préalable, avec la participation des représentants plénipotentiaires du Président dans les districts fédéraux. Ce sont des projets de traités préparés pour être présentés au Président de la Fédération de Russie. Cette Commission se prononce également sur l'opportunité de soumettre à la Douma d'Etat pour ratification les traités valides au jour de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 4 juillet 2003 N° 95.

34. L'existence de traités, ou d'accord sur la délimitation des compétences, n'est pas en soi de nature à simplifier les choses sur le plan juridique. Sur le plan politique et compte tenu de l'évolution du fédéralisme en Russie au cours de ces dernières années, les nouvelles procédures concernant la conclusions des traités - à condition que l'on en fasse un usage dans un cadre bien délimité et que l'on n'empiète pas sur le principe de la légalité - introduisent un degré de souplesse nécessaire pour régler quelques situations épineuses. En tout cas, la tendance actuelle et celle des années précédentes (2000-2003) semblent indiquer que la pratique des traités ne sera que de portée limitée dans les années à venir.

2.2. L'agrandissement des régions : l'union des districts autonomes et de l'oblast ou du krai contigu

35. L'existence en Russie de 89 Sujets de la Fédération reste un sujet de débat. Dans une intervention du 19 décembre 2002, Vladimir Poutine a indiqué qu'il n'y avait pas de projets d'élargir les régions et de nommer à leur tête des dirigeants, mais il fait exception pour les sujets à composition « complexes », lorsque dans un Sujet existe un autre Sujet et qu'ils ne peuvent diviser entre eux les attributions et les compétences. Dans ces cas, il est tout à fait possible de parler d'élargissement, mais, a-t-il précisé, c'est l'affaire exclusivement des gens qui y vivent.

36. La loi constitutionnelle fédérale du 7 décembre 2001, sur les modalités d'admission dans la Fédération de Russie et de formation en son sein d'un nouveau Sujet, a fixé la procédure de

formation d'un nouveau Sujet de la Fédération. L'initiative appartient aux Sujets de la Fédération sur le territoire desquels doit être formé le nouveau Sujet et la question de sa formation est soumise au référendum des Sujets intéressés. Un projet de loi fédérale constitutionnelle est ensuite déposé à la Douma par le Président de la Fédération de Russie.

37. Plusieurs oblasts et districts autonomes ont actuellement engagé un tel processus de rapprochement.

- a) L'unification de l'oblast de Perm et du district autonome Komi Permiak a fait l'objet d'une loi constitutionnelle fédérale. Un référendum a été organisé avec succès dans l'oblast de Perm le 7 décembre 2003. La Loi constitutionnelle fédérale « Sur la formation au sein de la Fédération de Russie d'un nouveau sujet de la Fédération de Russie en résultat de l'union de l'oblast de Perm et du district autonome Komi Permiak » a été adoptée le 25 mars 2004. Le nouveau sujet s'appelle le krai de Perm et a le statut de krai. Il est fondé à compter du 1^{er} décembre 2005.
- b) La proposition de l'unification de l'oblast d'Irkoutsk avec le district autonome Bouriate d'Oust-Orda est examinée actuellement au niveau des assemblées régionales des deux Sujets de la Fédération. Au Kamtchatka, il y a également des discussions en cours sur un programme d'unification par étapes de l'oblast de Kamtchatka et du district autonome Koriak.

3. Autonomie d'organisation- Systèmes électoraux

3.1. Les compétences fédérales

38. L'article 11.2 de la Constitution proclame que « *Le pouvoir d'Etat dans les Sujets de la Fédération de Russie est exercé par les organes du pouvoir d'Etat qu'ils constituent* » et l'article 77.1 que « *Le système des organes du pouvoir d'Etat des républiques, des territoires, des régions, des villes d'importance fédérale, de l'oblast autonome, des districts autonomes est établi par les Sujets de la Fédération de Russie de façon autonome, conformément aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'Etat fixés par la loi* ». De son côté, l'article 72 de la Constitution attribue à la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des Sujets de la Fédération de Russie :

- b) *la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, ... la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique ;*
...
- m) *l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'Etat et de l'autonomie locale.*

39. Actuellement, 3 séries de dispositions fédérales interviennent dans l'organisation du pouvoir régional :

- 1) les décisions de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie. En particulier, par ses décisions des 18 janvier 1996 (Altaï), 1^{er} février 1996 (Tchita) 3 avril 1997 (Perm, Vologda)

et 10 décembre 1997 (Tambov), la Cour constitutionnelle a dégagé les fondements de l'ordre constitutionnel qui, selon elle, s'appliquent aux régions⁸ ;

- 2) la loi fédérale sur la garantie des droits électoraux et du droit de participer au référendum des citoyens de la Fédération de Russie du 12 juin 2002 ;
- 3) la loi sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération du 6 octobre 1999, modifiée le 4 juillet 2003.

3.2. L'élection des exécutifs régionaux

3.2.1. La durée du mandat

40. Loi fédérale du 9 octobre 1999 a fixé une règle uniforme pour l'ensemble des Sujets de la Fédération : l'autorité supérieure du Sujet de la Fédération est élue pour une durée maximale de 5 ans et ne peut être élue pour plus de deux mandats successifs. Par la suite, la loi du 9 octobre 1999 a été complétée le 8 février 2001 par un article 30.1 qui précisait que cette disposition s'appliquait sans tenir compte des mandats accomplis avant son entrée en vigueur.

41. L'article 30.1 a été modifié par la loi du 4 juillet 2003. Si la législation du sujet de la Fédération au 19 octobre 1999 ne contenait pas de limitation du nombre de mandats d'une même personne à la fonction d'autorité supérieure du sujet de la Fédération, le premier mandat parmi les deux qui ont été possibles, conformément à l'article 18 §5 de la présente loi, est le mandat pour lequel cette personne a été élue.

42. Si la législation du sujet de la Fédération au 19 octobre 1999 contenait une limitation du nombre de mandats, le sujet de la Fédération de Russie a le droit de décider de façon autonome, si la limitation de délai antérieurement établie par la législation du sujet de la Fédération se prolonge, ou s'il commence après l'entrée en vigueur de la présente loi fédérale.

3.2.2. La date de l'élection

43. Les Présidents ont commencé à être élus en 1991, avant l'entrée en vigueur de la Constitution et les gouverneurs à partir de 1996

44. La date de l'élection a été fixée au niveau régional et chaque année sont donc élus une partie des gouverneurs régionaux . Il n'y a pas de date unique pour tout ou partie de la Russie. La question se posait s'il ne faudrait pas, dans un souci d'augmenter la participation de la population aux élections et afin d'économiser une partie des moyens budgétaires, regrouper des scrutins régionaux et municipaux.

3.2.3. L'égalité des candidats et le mode de scrutin

45. Comment assurer l'égalité entre un gouverneur ou un Président en place, candidat à sa propre succession et d'autres candidats ? La question mérite certainement d'être posée.

⁸ Dans sa décision du 18 janvier 1996, la Cour constitutionnelle considère que « le pouvoir d'Etat dans les Sujets de la Fédération doit s'appuyer sur les principes de l'Etat de droit fédéral démocratique avec une forme républicaine de gouvernement (art.1.1), l'unité du système du pouvoir d'Etat (art. 5.2), ainsi que l'exercice du pouvoir d'Etat sur la base de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et l'autonomie de leurs organes qui en découle (art. 10).

46. Les réponses sont très diverses. On a vu des gouverneurs qui n'ont pas été réélus, et dans d'autres régions au contraire, les candidats se sont plaints des conditions de l'élection qui a permis au gouverneur sortant d'être réélu. Les rapporteurs observent que certaines dispositions de la législation fédérale sont destinées précisément à garantir cette égalité. Ce sont les dispositions de l'article 40 de la loi sur les droits électoraux qui posent des limites liées à la fonction officielle en exigeant par exemple (article 40.2) que le gouverneur sortant prenne congé pendant la période de sa participation aux élections.

47. La loi fédérale sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération pose le principe de l'élection au suffrage universel de l'autorité supérieure du Sujet de la Fédération.

48. La loi fédérale sur la garantie des droits électoraux et du droit de participer au référendum des citoyens de la Fédération de Russie du 12 juin 2002 exige désormais la majorité absolue pour être élu. L'article 71.1 de la loi précise que lors de l'élection de l'autorité supérieure du Sujet de la Fédération, est considéré élu le candidat ayant obtenu plus de 50 % des voix des électeurs ayant pris part au scrutin. S'il y a plus de deux candidats et qu'aucun d'entre eux n'a été élu, un second tour est organisé entre les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

49. En pratique, la majorité des gouverneurs élus avant cette loi ont obtenu de 50 à 75 % des voix, mais une dizaine de gouverneurs ont été élus avec moins de 50% des voix. En sens inverse, une dizaine de personnalités ont été élues avec de 75 à 90 % des voix.

50. En 2002, les élections ont eu lieu dans 14 régions. Le gouverneur de Smolensk a été élu avec 40, 51 % des voix, celui de Penza 45,45 et celui de Krasnoïarsk 48,07%.

51. Le 14 mars 2004 ont eu lieu l'élection du Président de la République d'Oudmourtie, des gouverneurs des krai de l'Altaï et de Krasnodar, des oblast d'Arkhangelsk, de Voronej, de Kalouga, de Mourmansk, de Riazan et de Tchita et du district autonome de Koriak. Dans ces régions, la législation régionale impose la majorité des voix absolue des voix pour être élu et un taux de participation de 25% ou de 20% pour l'Oudmourtie, le krai de Krasnodar et les oblasts d'Arkhangelsk et Kalouga.

52. On note que dix candidats ont été élus au premier tour. A titre d'exemple, on peut citer qu'un second tour a été organisé dans les oblasts d'Arkhangelsk et de Briansk ainsi que dans le krai d'Altaï. Les gouverneurs sortant n'ont pas été réélus dans ces régions et ce sont les candidats indépendants qui ont emporté le scrutin.

3.3. L'élection des assemblées législatives régionales

3.3.1. Le nouveau mode de scrutin

53. Le Président Poutine a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'avoir en Russie un véritable système de partis, ce qui implique une participation accrue des partis politiques fédéraux au niveau régional et à terme au niveau local.

54. Le mode de scrutin uninominal par circonscription rend plus difficile la constitution de coalitions permettant d'avoir non pas seulement une collection de représentations individuelles de

villes et d'arrondissements, mais une véritable majorité assistant le gouverneur ou le Président et le contrôlant.

55. Le mode scrutin pour l'élection des assemblées régionales a été modifié par un amendement du 12 juin 2002 à la loi fédérale sur la garantie des droits électoraux et du droit de participer au référendum des citoyens de la Fédération de Russie. L'article 35 sur « la présentation des candidats, des listes de candidats, des unions électorales, des blocs électoraux » a prévu à son §16 qu' « au moins la moitié des mandats de députés à l'organe législatif (représentatif) du pouvoir d'Etat du sujet de la Fédération ou dans l'une de ses chambres sont répartis entre les listes de candidats présentés par les associations électorales, les blocs électoraux, proportionnellement au nombre des voix des électeurs obtenues par chacune des listes de candidats. La loi du Sujet de la Fédération peut prévoir un pourcentage minimum de voix des électeurs obtenues par les listes de candidats pour accéder à une telle répartition. A cette occasion, le pourcentage minimum doit être établi de façon à ce que à la répartition des mandats soient admises au moins deux listes de candidats ayant reçu dans l'ensemble plus de 50% des voix des électeurs ayant pris part au scrutin ».

56. Ces dispositions ont été reprises par la loi fédérale du 24 juin 2002 complétant la loi du 6 octobre 1999: « au moins 50% des députés de l'organe législatif (représentatif) du Sujet de la Fédération doivent être élus dans une circonscription électorale unique, proportionnellement au nombre des voix obtenus par les candidats à la députation présentés par les associations électorales, les blocs électoraux conformément à la législation sur les élections. Dans le cas d'un organe législatif (représentatif) bicaméral, cette règle s'applique à l'une des deux chambres ».

57. Dans son intervention du 18 février 2003, le Président Poutine a indiqué que « l'apparition de groupes parlementaires des partis politiques nationaux russes dans les assemblées législatives des Sujets de la Fédération crée les fondations- du moins c'est ce qui est espéré, doit créer le fondement d'un système politique et de partis à l'échelle fédérale du pays. C'est pourquoi le passage à un tel système peut être l'un des pas significatifs dans la voie du perfectionnement de la structure démocratique du pouvoir et de la société ». Il a complété le 9 décembre 2003 : si les parlements régionaux sont formés par liste de partis, il sera plus facile avec ce système de faire avancer leurs idées à la Douma d'Etat.

3.3.2. Les élections récentes

58. En 2002, les élections ont eu lieu dans 18 Sujets de la Fédération, mais dans la majorité d'entre eux sur la base de la loi de 1999. Actuellement, les régions ont modifié ou sont en cours de changer leurs lois électorales. Le 14 mars 2004 ont eu lieu les élections aux assemblées législatives des Républiques Karaevo-Tcherkess, du Tatarstan, du krai de l'Altaï, des oblasts de Sverdlovsk et Jaroslavl et du district autonome Bouriate d'Oust-Ordinski.

4. Relations des Sujets de la Fédération avec le Président

4.1. Le Président et les districts fédéraux

4.1.1. Les compétences du Président

59. Les compétences du Président sont fondées sur l'article 80 de la Constitution. Le Président de la Fédération de Russie est le garant de la Constitution de la Fédération de Russie et des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Conformément aux modalités établies par la Constitution de la Fédération de Russie, il prend des mesures pour protéger la souveraineté de la Fédération de Russie,

son indépendance et l'intégrité de l'Etat, assure le fonctionnement concerté et la collaboration des organes du pouvoir d'Etat.

60. Le Président de la Fédération de Russie, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales, détermine les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'Etat.

4.1.2. Les compétences du représentant plénipotentiaire dans le district fédéral

61. Le représentant plénipotentiaire du Président dans le district fédéral organise le contrôle de l'exécution des lois fédérales et des décrets du Président de la Fédération, ainsi que des décisions du gouvernement de la Fédération et des programmes de développement fédéraux. Il coordonne des organes de l'Etat dans le district.

62. La première mission des représentants du Président dans les districts fédéraux, dès leur nomination a été de convaincre les autorités régionales de mettre leur législation en conformité avec la législation fédérale.

4.2. Le Conseil d'Etat près le Président de la Fédération de Russie

63. L'organe consultatif, le Conseil d'Etat examine toutes les questions importantes pour les autorités publiques (culture, politique internationale, logement, eau, transports et infrastructures etc) dans un objectif de recueillir l'avis des Sujets de la Fédération par l'intermédiaire des chefs d'exécutif qui y siègent. En ce qui concerne l'autonomie locale et le fédéralisme, les rapporteurs ont noté avec satisfaction que les deux projets de lois fédérales adoptés en 2003 avaient fait l'objet d'une des réunions du Conseil d'Etat le 18 octobre 2002, au cours de la laquelle les projets ont été présentés et débattus. Par la suite, le Praesidium du Conseil s'est réuni encore une fois en novembre 2002 pour parachever la discussion.

5. Répartition des compétences et financement

64. Comme indiqué *supra*, l'une des préoccupations majeures de la Commission Kozak a été d'assurer une correspondance entre les compétences des trois niveaux (fédéral, régional) et local et leur financement.

65. L'article 26.3 de la loi fédérale, « sur les principes fondamentaux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération de Russie » (loi du 6 octobre 1999 modifiée), donne une liste assez étendue des matières de la compétence commune de la Fédération et des régions (art.72 de la Constitution) financées par le budget régional, mais qui peuvent faire l'objet d'un financement complémentaire au titre du budget fédéral et des fonds fédéraux hors budget.

66. Les dispositions financières (art. 26-15 à 26-20) ne posent encore que des principes qui devront être concrétisés par d'autres lois. Une grande partie des dispositions de la loi n'entreront en vigueur qu'après l'adoption de loi fédérale modifiant avant le 1^{er} janvier 2005 le Code budgétaire et le Code des impôts.

67. Dans la loi actuelle la répartition des compétences est liée à la responsabilité du financement, ce qui est en accord avec le principe de connexité, mais les résultats de l'application de ces nouvelles dispositions 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. Le principe d'une telle péréquation est prévu à l'article 26-7: la péréquation sera opérée par des dotations du fonds de soutien du budget fédéral aux Sujets de la Fédération.

68. La Commission près le Président de la Fédération de Russie pour les questions des relations fédérales et de l'autonomie locale est chargée de préparer des propositions pour perfectionner la régulation législative, « en vue de supprimer les fonctions inutiles des organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération de Russie et des organes de l'autonomie locale », et d'examiner les projets de lois constitutionnelles fédérales et de lois fédérales fixant les attributions des organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération et des organes de l'autonomie locale, adoptés par la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie en première lecture et adressés au Président de la Fédération de Russie, et également ceux préparés pour être soumis à la Douma d'Etat au titre de l'initiative législative du Président de la Fédération de Russie.

6. Procédures de contrôle et voies de résolution de conflits

69. La loi du 19 octobre 1999 modifiée traite dans son Chapitre V, des moyens de contrôle de la conformité du droit des Sujets avec la législation fédérale et a prévu, sur la base des décisions judiciaires, des sanctions contre les organes élus en cas de non respect de la conformité.

70. On peut simplement s'interroger dans ce contexte s'il est vraiment raisonnable de mettre le Président toujours en première ligne dans les procédures de contrôle/surveillance fédéral. Ne pourrait-on pas mettre davantage l'accent sur le rôle des tribunaux et des procureurs ?

71. Enfin, en tant qu'élus les rapporteurs voudraient rappeler que les procédures prévues à l'article 29.2-3 (destitution) doivent constituer *l'ultima ratio* lorsque l'on est en présence d'une violation grave du droit fédéral et il faut éviter dans tous les cas une lecture extensive de ces dispositions.

7. La participation régionale à la législation fédérale

7.1. La procédure de participation

72. Les Sujets de la Fédération ont l'initiative de la loi fédérale, mais la procédure de saisine directe de la Douma d'Etat est peu efficace : en 10 ans, seulement 2,5 % des projets de lois émanant des régions parvenus à la Douma d'Etat sont devenus lois⁹.

73. Les modalités de participation des Sujets de la Fédération à l'élaboration de la législation fédérale dans les domaines de compétence conjointe ont d'abord été fixées par l'article 13 de la loi du 24 juin 1999 « sur les principes de délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'Etat de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération de Russie, modifié par la loi du 20 mai 2002, devenu par loi du 4 juillet 2003 l'article 26.4 de la loi fédérale « sur les principes fondamentaux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des Sujets de la Fédération de Russie » (loi du 6 octobre 1999 modifiée).

74. L'intervention des Sujets de la Fédération est prévue dans les domaines de compétence conjointe pour les organes législatifs et exécutifs des Sujets de la Fédération lors de la présentation

⁹ V. Poutine, intervention au Conseil des législateurs, 9 décembre 2003.

des projets de lois à la Douma d'Etat et pour les organes législatifs après leur adoption en première lecture par la Douma d'Etat :

- 1) Avant la présentation à la Douma, les projets de lois fédérales dans les domaines de compétence conjointe font l'objet d'une consultation des organes législatifs et exécutifs des Sujets de la Fédération. Après leur présentation à la Douma d'Etat ils sont adressés pour présentation d'objections dans les 30 jours¹⁰. Si plus d'un tiers des Sujets de la Fédération se prononce contre l'adoption de la loi fédérale, la Douma d'Etat crée une commission de conciliation.
- 2) Les projets adoptés en première lecture par la Douma d'Etat sont adressés aux organes législatifs des Sujets de la Fédération qui disposent d'un délai de 30 jours, pendant lequel la Douma d'Etat ne peut procéder à la seconde lecture, pour présenter des amendements.

7.2. Le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale

75. La Constitution de 1993 a fixé de manière succincte la composition du Conseil de la Fédération : le Conseil de la Fédération est constitué à raison de « deux représentants de chaque sujet de la Fédération : un représentant de l'organe représentatif et un de l'organe exécutif du pouvoir d'Etat » (art. 95.2) ; la procédure de formation du Conseil de la Fédération est fixée par la loi fédérale. (art. 96)

76. En 1993, cette disposition n'a pas été appliquée : les membres du premier Conseil de la Fédération ont été élus pour deux ans au suffrage universel. De 1996 à 1999, le Conseil de la Fédération a été composé des chefs des exécutifs régionaux et des présidents des assemblées législatives régionales.

77. La représentativité des membres du Conseil de la Fédération a été discutée : ils n'ont pas été élus au suffrage universel comme les membres du Sénat dans les pays qui disposent d'une telle institution et ils n'ont pas la représentativité que confère l'appartenance directe au gouvernement régional.

7.3. Le Conseil des législateurs près le Conseil de la Fédération

78. Le 21 mai 2002, lors d'une réunion au Conseil de la Fédération avec les organes législatifs régionaux et en présence du Président Poutine, a été créé le « Conseil pour les relations de la Chambre Haute de l'Assemblée Fédérale avec les organes législatifs du pouvoir d'Etat des régions-Conseil des législateurs de Russie ».

79. Le Conseil a élu un Présidium de 11 membres, présidé par le Président du Conseil de la Fédération, qui se réunit une fois par mois. Le Conseil se réunit tous les 6 mois sous la présidence du Président de la Fédération. Il s'est notamment réuni le 18 février et le 9 décembre 2003.

8. Conclusions

80. Indéniablement, la Commission présidée par M. Kozak et le législateur russe ont effectué un travail considérable de précision et d'explication des dispositions constitutionnelles relatives aux

¹⁰ Si l'opinion est identique, elle est acceptée ou refusée. Si les opinions sont divergentes, l'avis n'est pas exprimé.

relations Fédération - Sujets, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences dans les matières conjointes. D'après les rapporteurs, ce travail permettra au fédéralisme russe d'avancer dans une plus grande clarté. La nouvelle loi semble en même temps suffisamment souple pour permettre de régler des situations spécifiques ou gérer des situations de crise (par le biais de traités) et ce, conformément à la Constitution fédérale.

81. 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. De ce point de vue, le travail de la mise en conformité des législations régionales avec la législation fédérale menée tout au long de 2000-2003 doit être salué.

82. Les rapporteurs appuient le processus de réforme et restent en même temps attentifs aux développements liés à l'exercice des compétences propres des Sujets et des compétences dans les domaines communs des Sujets et de la Fédération dans le nouveau cadre fixé par la loi. Ils sont également attentifs envers les questions de contrôle et de surveillance fédérale et espère que le pouvoir judiciaire pourra jouer pleinement son rôle dans ces procédures.

83. L'entrée en vigueur des dispositions de la législation fédérale imposant, pour faciliter la représentation des partis au niveau régional, l'élection à la représentation proportionnelle de 50% des députés aux assemblées régionales doit être saluée. L'étude des statistiques électorales devrait permettre de mesurer le résultat obtenu, compte tenu de la baisse d'influence au niveau fédéral des partis autres que « Russie Unie ».

Chapitre II L'AUTONOMIE LOCALE

1. La Constitution, la loi fédérale sur l'autonomie locale de 1995 et la nouvelle loi fédérale de 2003 (article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale)

84. En 1997, le Congrès du Conseil de l'Europe a effectué une première visite de suivi des engagements de la Russie dans le domaine de l'autonomie locale. À cette occasion, le rapport final et les recommandations adoptées, soulignaient avec enthousiasme les efforts considérables accomplis par la Fédération de Russie pour la mise en place progressive et le renforcement ultérieur de l'autonomie locale. Deux textes fondamentaux permettent l'évaluation de la situation juridique de l'autonomie locale : la Constitution de la Fédération de Russie de 1993 et la loi fédérale sur l'autonomie locale de 1995.

85. La Constitution russe (articles 130-133) contient des principes importants de sauvegarde de l'autonomie locale, tels que la définition de l'autonomie locale en tant que *droit propre* non seulement des collectivités locales, mais aussi de leurs citoyens ; le principe d'*autogestion locale* ; le principe de distinction *des pouvoirs de l'Etat* (de la Fédération et des Sujets de la Fédération) et de *l'autonomie locale* ; le droit des collectivités locales à disposer de *bases économiques appropriées* ; le droit à la *protection juridique*. La Constitution fixait donc déjà les principes fondamentaux de la Charte européenne de l'autonomie locale qui a été ratifiée en 1998 par la Fédération de Russie et intégrée dans la législation russe (art. 15, alinéa 4, point 1 de la Constitution).

86. Selon la Constitution russe, les principes constitutionnels sur l'autonomie locale sont traduits en principes généraux sur l'organisation des pouvoirs locaux par une législation qui n'est pas limitée au niveau de la Fédération de Russie. Cette législation concerne en effet à la fois la Fédération et les Sujets de la Fédération. Elle doit être de principe et respecter le libre exercice de l'autonomie locale.

87. Il appartient à la loi fédérale de définir le degré d'uniformité ou de différenciation des principes généraux, en laissant à la législation des Sujets de la Fédération le soin de les fixer.

88. La loi fédérale sur l'autonomie locale de 1995 a fait le choix d'une réglementation fédérale des grands principes, prévoyant ensuite un renvoi substantiel à la législation régionale.

89. La loi de 1995 (62 articles) ne fixe pas de système uniforme d'organisation territoriale, elle se contente de déterminer un critère de répartition des compétences entre le niveau régional et le niveau local. Elle réglemente aussi les organes de l'autonomie locale, les formes d'expression directe de la volonté des citoyens (avec une réglementation très avancée), la base économique et financière de l'autonomie locale ainsi que les garanties de l'autonomie locale.

90. Le choix de 1995 était très courageux, car il était fondé sur le principe d'une très large extension de l'autonomie locale et de son éventuelle diversification sur une base régionale.

91. Les risques d'un tel choix étaient multiples et ont été notamment soulignés dans le rapport de 1997 :

- a) la quasi-inexistence antérieure d'une autonomie locale, d'ailleurs peu revendiquée par la base (dans le système soviétique, l'administration locale n'était rien d'autre qu'un niveau local d'un système de pouvoir hiérarchique et rigide) ;
- b) la pénurie générale des ressources, suite au passage d'une économie planifiée à une économie de marché ;
- c) l'attribution aux Sujets de la Fédération d'un rôle déterminant dans l'organisation du gouvernement local sur leur territoire, tant dans la structure territoriale qu'au niveau des pouvoirs de contrôle qui peuvent être exercés sur les collectivités locales.

92. Bien qu'il ne contestât pas le choix de la répartition des compétences en matière de législation sur l'autonomie locale entre la Fédération et les Sujets de la Fédération, le rapport de 1997 soulignait déjà que beaucoup de Sujets de la Fédération ne respectaient ni la Constitution, ni la législation fédérale, ni les arrêts de la Cour constitutionnelle.

93. Plus généralement, il soulignait les faibles moyens financiers, techniques et humains attribués aux collectivités locales, dus au manque d'attention accordée par les Sujets de la Fédération à ces aspects.

94. Il soulignait ensuite la tendance de quelques Sujets de la Fédération à considérer le niveau supérieur de gouvernement local (*rayon* et villes non incluses dans les *rayon*), non comme des collectivités locales dotées d'autonomie, mais comme des organes du pouvoir étatique du sujet de la Fédération, soumis en tant que tels au fort pouvoir de contrôle régional, contrairement au principe constitutionnel de distinction des pouvoirs entre les pouvoirs de l'Etat et l'autonomie locale.

95. Il recommandait enfin à la Fédération un important travail de coordination en matière de législation régionale (y compris sous forme de lois-type) pour éviter les risques de différences trop marquées entre les divers Sujets de la Fédération de Russie en matière de gouvernement local.

96. Puisqu'une grande partie des craintes émises à l'égard de l'application, manquée ou ratée, de la loi de 1995 se sont avérées fondées, une nouvelle loi fédérale a été promulguée sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale.

97. Cette nouvelle loi a une structure similaire à celle de la loi de 1995, du moins en partie. Elle compte 86 articles et a pour objectif de mettre en œuvre une réglementation organique et uniforme des principes généraux sur l'autonomie locale.

98. Le principal objectif de cette loi est la constitution effective, sur tout le territoire de la Fédération de Russie, d'un système mieux ordonné et plus uniforme de collectivités locales. En particulier, la loi entend réduire au minimum les différenciations causées jusqu'ici par la compétence régionale en la matière. Les grands axes de la loi sont ainsi les suivants :

- a) la rationalisation de l'organisation des collectivités locales, sur la base d'un système d'autonomie locale de trois types : les communes rurales ou urbaine (*possélienié*), les districts municipaux (*munitsypalnyï rayon*), et les arrondissements urbains (*gorodskoy okroug*) ;
- b) une très nette distinction des compétences entre ces trois types de collectivités locales ;
- c) la distinction nette entre les fonctions propres et les fonctions déléguées : pour les premières, les principes d'autosuffisance économique et financière et l'affranchissement des contrôles sur les activités s'appliquent ; pour les secondes, en revanche, les organes d'Etat qui délèguent des fonctions doivent financer leur exercice (y compris avec des fonds à affectation spéciale) et en contrôler l'exécution ;
- d) assurer, autant que possible à travers la législation fédérale, des conditions favorables pour l'exercice de l'autonomie locale ;
- e) garantir une plus grande responsabilité des organes élus pour l'exécution des tâches d'intérêt local ;
- f) accroître le rôle des organes représentatifs ;
- h) favoriser une participation plus active de la population aux affaires locales.

99. Les objectifs de la nouvelle loi fédérale semblent proposer un cadre de plein partage et assurer de manière plus efficace, effective et généralisée le respect des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale sur tout le territoire de la Fédération de Russie. Pour autant, une série d'observations s'imposent. Dans les points suivants, nous examinerons les principaux aspects de cette nouvelle loi, en soulignant les points positifs et les aspects qui semblent critiques.

2. La législation fédérale sur l'autonomie locale et son application (article 2 de la Charte)

100. L'application des lois fédérales en matière d'autonomie locale se révèle très complexe. Déjà en 1995, la loi fédérale de type général n'épuisait pas tous les aspects de la réglementation juridique de l'autonomie locale. A part les lois générales sur l'autonomie locale des Sujets de la Fédération (qui ont été adoptées pratiquement partout), il fallait recourir pour son application à une vaste législation, fédérale et régionale, d'« accompagnement », concernant les aspects cruciaux du système, comme :

- a) les bases financières (loi fédérale appropriée, ainsi que les modifications à apporter au Code des impôts et au Code du budget de la Fédération de Russie ; lois (26) sur les bases financières de l'autonomie locale des Sujets de la Fédération) ;
- b) la fonction publique municipale (loi fédérale et lois (82) des Sujets de la Fédération) ;
- c) la garantie des droits constitutionnels à l'élection active et passive dans les organes d'autonomie locale (loi fédérale et lois (87) des Sujets de la Fédération).

101. D'autres aspects importants de la réglementation juridique de l'autonomie locale apparaissent dans d'autres lois fédérales et régionales, notamment le Code (fédéral) de l'urbanisme, le Code civil (fédéral), les lois régionales sur le statut des élus dans les organes locaux, etc.

102. De même, l'application de la nouvelle loi fédérale s'annonce complexe. Elle prévoit la révision de plusieurs lois fédérales et de la plupart des lois régionales relatives à l'autonomie locale. Mais elle prévoit aussi une profonde révision de l'ensemble de l'organisation territoriale des pouvoirs locaux. De ce point de vue, on comprend mieux la longue phase transitoire prévue pour son application. Ainsi, seules quelques dispositions entrent immédiatement en vigueur. D'autres mesures sont prévues pour permettre au système réorganisé (nouvelles administrations constituées et leurs organes élus avec l'approbation de leurs statuts) d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Il est prévu que le système sera opérationnelle dès 2006. Dans ce contexte, 2004 est considérée comme une étape cruciale liée à l'adoption des modifications du Code budgétaire et du Code des impôts.

103. Le niveau fédéral (administration présidentielle, Gouvernement, Assemblée de la Fédération) s'implique beaucoup dans cette gigantesque entreprise. Les gouvernements et les assemblées électives des Sujets de la Fédération ainsi que les organes des collectivités locales devront en faire autant.

3. La distinction entre les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'autonomie locale (article 3 de la Charte)

104. Le principe constitutionnel de distinction des organes du pouvoir de Etat (fédéral et régional) et des organes de l'autonomie locale est fondamentalement le garant de l'autonomie locale. Celle-ci est définie par la loi (art. 1.2) comme la « *gestion autonome par la population des affaires locales, directement ou par le biais d'organes élus* ».

105. L'affirmation de ce principe de délimitation des organes des autorités publiques vient, comme il a été dit, de la volonté de changer en profondeur la configuration institutionnelle des autorités publiques du pays et de la fonder sur les bases nouvelles.

106. La nouvelle loi fédérale renforce ce principe, en distinguant nettement les fonctions propres aux collectivités locales (clairement répertoriées) des fonctions qui peuvent leur être déléguées, et en fixant des règles précises dans le cadre de cette délégation :

- a) la nécessité d'une loi (fédérale ou régionale) pour effectuer cette délégation ;
- b) le contenu détaillé des lois en matière de délégation (identification claire des organismes bénéficiant de fonctions déléguées, indication des moyens financiers transférés, modalités de suivi et de contrôle de l'exercice des fonctions déléguées) ;

- c) le droit de refuser la délégation en cas de non respect des conditions prévues par la loi (particulièrement le transfert des ressources appropriées).

4. La nouvelle organisation territoriale (article 5 de la Charte)

107. La nouvelle loi fédérale tente de rationaliser au maximum l'organisation territoriale des collectivités locales, qui doit être à même de créer les conditions favorables à un développement plus stable et plus ordonné de l'autonomie locale dans tout le pays.

108. Cet objectif paraît tout à fait acceptable, car il est fondé sur la volonté de renforcer le gouvernement local, surtout dans le cas des Sujets de la Fédération qui utilisaient mal leurs pouvoirs de réglementation de l'autonomie locale.

109. En particulier, la loi tend à réduire le caractère disparate de la typologie des collectivités locales et vise à mettre en place, sur tout le territoire de la Fédération, un système de trois types. Ce système sera constitué, d'une part, des communes (*posséliénié*) rurales ou urbaine et d'autre part, des districts municipaux (*munitsypalnyï rayon [ci-après : rayon]*) et arrondissements urbains (*gorodskye okrouga [ci-après : okroug]*). Cette transformation devrait avoir une action profonde sur l'organisation inachevée et probablement trop diversifié, créée en application de la loi de 1995.

110. On s'attend à une augmentation du nombre des communes, mais aussi à plus de clarté quant à leur constitution en tant qu'administrations municipales dotées d'une personnalité juridique, d'organes et de ressources propres. Les rapporteurs ont noté qu'actuellement, des données statistiques font état de plus de 24.000 administrations rurales (dont seulement 8.600 environ seraient enregistrées comme étant de véritables administrations municipales) et plus de 155.000 habitats ruraux (non enregistrés comme municipalités). Il existe aujourd'hui au total 11500 municipalités. Leur nombre pourrait, selon les prévisions, atteindre 25 000.

111. En application de la nouvelle loi-cadre les Sujets ont jusqu'au 1^{er} janvier 2005 pour fixer les frontières des collectivités locales et leur attribuer le statut de commune urbaine, rurale, d'arrondissement urbain ou de district municipal. Cela signifie que les Sujets doivent avant ce délais élaborer et adopter de nouvelles versions de leurs lois sur la délimitation et les changements des frontières des collectivités locales ainsi que sur la formation, les modifications et la suppression des collectivités compte tenu des besoins des communautés locales concernées. Dans cette perspective, les rapporteurs souhaiteraient faire deux observations qui s'adressent surtout aux Sujets de la Fédération :

- a) d'une part, il serait souhaitable d'éviter la constitution de communes qui ne seraient pas dotées des ressources économiques, financières et humaines suffisantes pour l'exécution des fonctions attribuées ;
- b) d'autres part , la question du passage des communes urbaines [des villes] actuelles vers le statut « d'arrondissements urbains » (*gorodskoy okroug*) est très importante pour le développement des villes en Russie et, partant, pour le développement du pays dans son ensemble. Bien que, conformément aux normes fixées par la loi, seul le législateur régional sera en mesure de déterminer définitivement si telle ou telle ville pourra avoir le statut « d'arrondissement urbain », ce changement de statut, ou sa non acceptation, devra être soumis à l'approbation de la population. Il conviendrait de préserver des municipalités

urbaines, surtout les grandes villes, ayant une base économique et sociale bien établie et une population qui s'identifie clairement avec leur municipalité.

112. Au niveau des *rayon*, l'actuelle multiplicité des solutions en matière d'organisation sera limitée à un choix entre deux solutions :

- a) l'élection directe des organes, avec pour conséquence une investiture autonome vis-à-vis des organes des communes sur le territoire du *rayon* ;
- b) l'élection indirecte des organes, élus au second niveau par les organes représentatifs des communes, ayant pour conséquence une investiture indirecte. De ce fait, à l'exemple du modèle des *Diputaciones provinciales* espagnoles, on assiste davantage à une forme de *coopération intercommunale*. Les rapporteurs notent que dans ce cas précis, le chef du *rayon* est nécessairement (art. 36, alinéa 1 point 5) le Président de l'organe représentatif et ne peut donc pas être le chef de l'administration.

113. Le choix entre les deux modèles n'est pas contradictoire avec la Charte européenne de l'autonomie locale car la constitution généralisée des nouvelles communes garantit le respect du principe d'élection directe, tandis que l'existence d'un second niveau à élection indirecte ne constitue pas un obstacle à la démocratie locale (pensez au cas des *Diputaciones* espagnoles considérées comme conformes à la Charte européenne de l'autonomie locale).

114. La procédure de constitution de nouvelles collectivités locales revêt beaucoup d'importance dans la nouvelle organisation territoriale. La nouvelle loi fédérale sur l'autonomie locale contient plusieurs dispositions en la matière. Celles-ci peuvent être examinées sous l'angle de la Charte européenne de l'autonomie locale (art. 5) sur la nécessité de consulter les citoyens :

- a) en effet, la loi différencie les procédures de modification ou de restructuration territoriale, dans le cas des communes et des *okroug* d'une part, qui exigent le recours au référendum (ou aux assemblées de citoyens), et d'autre part des *rayon* dont l'avis des organes représentatifs des communes concernées est en principe suffisant, sauf dans le cas d'une modification consistant à détacher une commune d'un *rayon* pour la rattacher à un autre qui nécessite aussi un référendum.
- b) pour toutes les procédures de modification ou de restructuration territoriale, sont réglementés : le pouvoir d'initiative (reconnu à la population, aux organes locaux, aux organes régionaux et fédéraux), les critères et les minima requis, ainsi que la source de droit qui permet une modification/restructuration (la loi du sujet de la Fédération).

5. La répartition des compétences (article 4 de la Charte)

115. La répartition des compétences selon la nouvelle loi fédérale sur l'autonomie locale s'inscrit dans un processus plus vaste de redistribution des compétences entre tous les niveaux des autorités publiques dans la Fédération de Russie, qui a commencé avec les travaux menées par la Commission Kozak prenant en compte l'intérêt des Sujets de la Fédération et qui a abouti à l'adoption de deux lois-cadres fédérales.

116. Pour ce qui est de l'autonomie locale proprement dite, il existe deux critères de répartition :

- a) l'énumération des fonctions propres des communes, des *rayon* et des *okroug* ;

- b) la possibilité pour les collectivités locales d'assumer en principe d'autres fonctions, dans le respect de celles expressément attribués aux autres (autres collectivités locales ou autres niveaux des autorités publiques) et à condition d'avoir des ressources propres disponibles.

117. Le principe de subsidiarité explicitée à l'article 4, alinéa 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale suppose l'attribution nécessaire de « *responsabilités publiques aux autorités les plus proches des citoyens* ». Ce principe est donc mis en application par l'attribution générale aux collectivités locales des questions d'intérêt local, par la longue liste des fonctions attribuées par la loi et par la possibilité d'assumer de nouvelles fonctions bien qu'à condition de disposer des ressources propres nécessaires.

118. Le principe de compétences pleines et entières (art. 4, alinéa 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale) est également respecté. Du moins, dans le sens où les compétences attribuées ne prévoient pas, dans leur exercice, l'intervention d'autres organismes ou niveaux de gouvernement ; ainsi, les responsabilités s'avèrent assez clairement différenciées.

119. On observe que les compétences dans le domaine de l'enseignement et de la santé seront transférées en faveur du niveau régional (à l'exception des districts municipaux (*rayon*) et les arrondissements urbains (*okroug*)). En soi, un tel transfert n'est pas contraire au principe de la Charte européenne de l'autonomie locale, s'il est effectué dans le respect de la subsidiarité.

6. L'autonomie financière et fiscale des collectivités locales (article 9 de la Charte)

120. L'article 9 de la Charte prête beaucoup d'attention aux ressources financières des collectivités locales, considérées comme l'un des meilleurs instruments de garantie de leur autonomie.

121. Les dispositions générales de la loi fédérale sur l'autonomie locale (au chapitre consacré aux fondements économiques de l'autonomie locale) paraissent conformes à la Charte. Mais comme leur application et leur mise au point dépend de beaucoup d'autres sources législatives (en particulier le Code budgétaire et le Code des impôts) auxquelles elle fait expressément référence, une évaluation complète ne pourra être accomplie que par rapport à l'ensemble de la réglementation prévue. Les considérations qui suivent concernent une première évaluation de la loi et des informations disponibles sur les projets en cours, ayant pour but la modification des différentes réglementations en matière de budget et de recettes fiscales, aux différents niveaux de la Fédération de Russie.

122. Le principe de fond relatif aux ressources financières et fiscales est cohérent avec la répartition, comme nous l'avons vu, entre les *compétences propres* des collectivités locales et les *compétences qui leur sont déléguées* par des niveaux de gouvernement supérieurs (Fédération ou régions).

123. Pour ce qui concerne les fonctions propres, le principe est d'assurer des ressources suffisantes à leur exercice et d'exclure toute obligation de destination. Pour les fonctions déléguées, en revanche, le financement est assuré par un transfert de fonds à partir du budget du niveaux de gouvernement qui délègue, et ces transferts peuvent liés à l'exercice effectif de ces fonctions.

124. La loi fédérale ne fixe pas de rapports précis entre les ressources propres et les ressources transférées ; elle se contente d'énumérer des catégories de recettes, dont celles qui proviennent de la

distribution de fonds de péréquation.

125. Parmi les *ressources propres*, la loi fédérale générale (et le projet de modification du Code du budget et du Code des impôts) inclut les recettes générées, soit par le produit des impôts locaux, soit par la participation au produit des impôts régionaux ou fédéraux (impôts partagés). Il semble également que les recettes fiscales des collectivités locales dépendront à l'avenir, pour une part plus modeste, des impôts locaux, du fait de leur faible apport (tels que l'impôt foncier et l'impôt sur le patrimoine des personnes physiques pour les communes ; l'impôt foncier sur les terres hors agglomération ; l'impôt sur les transports ; l'impôt sur le commerce de détail pour les *rayon*; la somme des deux catégories d'impôts pour les *okroug*). Le point le plus important sera le rôle de cette coparticipation au produit des impôts fédéraux et régionaux (dont le taux devra être fixé selon des critères uniformes et stables par les Sujets de la Fédération).

126. Les rapporteurs font observer que seuls les impôts locaux sont à considérer comme des recettes propres, pour lesquelles les collectivités locales « ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi » (art. 9, alinéa 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale). Dans l'état actuel de la législation la marge pour l'augmentation de l'autonomie fiscale des collectivités locales paraît donc plutôt faible.

127. En même temps, les rapporteurs notent avec satisfaction que le principe a été posé par la loi-cadre que les ressources globales disponibles doivent être en adéquation par rapport aux nouvelles compétences. L'effectivité de ce principe est liée aux modifications qui doivent être apportées au Code budgétaire et au Code des impôts. En effet, le succès de la réforme pourrait être compromis si les collectivités locales nouvellement créées ne disposaient pas au bout du compte de ressources nécessaires et proportionnelles à l'accomplissement de leur mandat. Cette question paraît capitale.

128. Le projet de *fonds de péréquation*, que la loi Fédérale veut accorder directement aux communes, que ce soit au niveau régional ou au niveau des *rayon*, est certainement plus conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale. Le système des « transferts négatifs », qui impose aux collectivités plus riches de transférer à ce fonds des ressources qui seront redistribuées aux collectivités les plus défavorisées, est également utile.

129. Pour *l'exercice des fonctions déléguées*, la loi prévoit la constitution de *fonds spéciaux de compensation*, à quantifier, redistribuer et transférer aux collectivités locales de manière distincte des autres transferts (à partir des fonds de péréquation). Il est également important de souligner que celui qui délègue des fonctions doit donc se charger de leur financement intégral. Les collectivités locales, déjà déficitaires, ne peuvent pas assumer elles-mêmes le coût des fonctions gouvernementales qui leur sont déléguées.

7. Les ressources non fiscales, en particulier les biens publics (article 9 de la Charte)

130. La Charte européenne de l'autonomie locale ne mentionne pas expressément les biens publics des collectivités locales, car ils sont considérés comme faisant partie des ressources propres disponibles en vue de l'exécution de leurs fonctions propres¹¹.

131. Cependant, dans la Fédération de Russie, le problème revêt une grande importance parce que les biens publics, en tant qu'héritage du système soviétique antérieur, sont encore très vastes.

¹¹ Comme l'indique la Recommandation 132 (2003) du Congrès du Conseil de l'Europe

132. Cela pose le problème général de leur valorisation, que ce soit par des administrations publiques ou par le marché, par rapport à la partie qui dépasserait les nécessités publiques et qui doit être privatisée.

133. A ce stade, le projet de loi sur la propriété publique n'a pas encore été déposé auprès de l'Assemblée Fédérale et le travail se poursuit. A cet égard et pour contribuer au débat, les rapporteurs se limitent à faire observer qu'à leurs yeux une application stricte du principe de correspondance entre les biens et les compétences éliminerait de fait la possibilité pour les collectivités locales de disposer des biens à titre privé, pour compléter leurs ressources financières propres et en vue d'une utilisation future conforme à leurs compétences propres.

134. Ensuite, le lien étroit entre le bien et les compétences pourrait créer des problèmes en cas de nouvelle répartition des compétences. Il faut penser aux cas de transferts de compétences partielles ou de bâtiments et terrains d'usage multiple ou général.

8. La forme de gouvernement des collectivités locales. Rapports entre l'exécutif, l'assemblée et l'administration (articles 3.2, 6 et 7 de la Charte)

135. En ce qui concerne la forme de gouvernement, c'est-à-dire la détermination des organes, les procédures de leur constitution, la durée de leur mandat et les rapports entre les organes, la loi fédérale laisse une grande autonomie statutaire aux collectivités locales, mais les oblige à fixer quelques limites générales (les organes nécessaires, les procédures d'approbation du statut, le choix entre quelques modèles courants). Cela est fait dans un triple objectif :

- a) de distinguer les compétences et les obligations des différents organes des collectivités (exécutif, assemblée, administration) ;
- b) de valoriser le rôle de l'organe représentatif (assemblée) ;
- c) de rendre ces organes plus responsables de l'exécution des tâches d'intérêt local.

136. Quant aux rapports entre l'exécutif et l'assemblée, la loi prévoit deux modèles distincts :

- a) un modèle de *type « parlementaire »*, dont l'organe représentatif est élu au suffrage universel, tandis que le chef de la collectivité locale est élu par l'organe représentatif, qu'il préside. Dans ce cas, le chef de la collectivité locale ne peut pas être le chef de l'administration ;
- b) un modèle de *type « présidentiel »*, dont tous les organes, représentatif et exécutif, sont élus au suffrage direct par les citoyens. Le statut peut déterminer si le chef de la collectivité locale élu est membre de l'organe représentatif (et s'il le préside), ou s'il est le chef de l'administration locale. Dans ce dernier cas, les rapports sont établis selon le modèle présidentiel classique pur : les destins des deux organes sont distincts et le chef de la collectivité locale a un pouvoir d'initiative, de consultation et de rejet des actes réglementaires de l'organe représentatif.

137. De manière générale, la loi réserve à l'organe représentatif les fonctions réglementaires et de planification de la collectivité locale les plus importantes. Dans le cas du modèle « présidentiel », le chef de la collectivité locale, qui est aussi le chef de l'administration, a en pratique des pouvoirs importants en matière de gestion, mais il lui faut l'accord de l'organe représentatif pour ce qui concerne les pouvoirs réglementaires et de planification.

138. On observe qu'aucun lien politique explicite n'est prévu entre le chef de l'exécutif/l'administration et la majorité de l'assemblée. La majorité peut même se constituer autour de thèmes de discussion particuliers. L'exécutif ne peut ni poser des questions de confiance ni provoquer, par sa démission, la dissolution de l'assemblée.

139. Le modèle « présidentiel » favorise un exécutif qui a une investiture électorale propre et ne peut pas être soumis à une motion de censure par l'organe représentatif.

140. La nouvelle loi fédérale fixe un critère précis d'organisation de l'administration locale, qu'elle sépare du pouvoir réglementaire et d'orientation de l'organe représentatif. Elle introduit une nouveauté par rapport à la loi de 1995. Si cette dernière adoptait partout le modèle qui assimilait le chef de la collectivité locale (élu directement ou indirectement, donc organe politique) au chef de l'administration (organe bureaucratique), la nouvelle loi accorde à ces collectivités locales, dans leurs statuts respectifs, le choix entre deux modèles. Un modèle, semblable à celui en vigueur, où les deux fonctions se superposent; un autre en revanche, fondé sur l'attribution, par contrat, de responsabilités de chef de l'administration à une personne recrutée par l'administration locale par voie de concours. Dans le premier cas, on maintient la superposition des aspects politiques et administratifs, tandis que dans le second cas, les deux aspects sont très nettement séparés.

141. Chaque modèle a ses avantages et inconvénients¹².

142. Dans le premier cas, le cumul des deux fonctions par un sujet directement élu par les citoyens finit par transférer à cette personne la plus grande partie du pouvoir administratif local. Cela risque de créer des conflits entre l'exécutif et l'assemblée (aggravés par le fait que le chef de l'exécutif ne répond pas juridiquement de son activité devant l'assemblée).

143. Dans le second cas, la distinction des personnes favorise une répartition plus nette entre un pouvoir purement politique (assumé par les organes politiques, représentatif et exécutif) et un pouvoir de gestion administrative (relevant du fonctionnaire en chef de l'administration, responsable devant l'assemblée qui peut le révoquer). La distinction pourrait contribuer à l'affirmation d'une dimension politique de l'autonomie locale, ajoutée à la sauvegarde nécessaire de l'impartialité de l'administration.

144. La nouvelle loi fédérale attribue la personnalité juridique, autant à l'organe représentatif (art. 35, alinéa 9) qu'à l'administration locale (art. 37, alinéa 7).

145. Cette distinction semble justifiée par la volonté de séparer plus nettement les responsabilités propres à l'organe représentatif (qui serait ainsi placé dans une position plus sûre) de celles de l'administration (à commencer par son chef).

146. De cette manière, outre la répétition des procédures de reconnaissance de la personnalité juridique, on peut perdre le caractère unitaire de la collectivité locale, véritable détentrice (avec les citoyens) des droits d'autonomie locale. Tous les organes de la collectivité locale, qu'ils soient politico-représentatifs, politico-exécutifs ou administratifs, travaillent toujours au nom et pour le compte de la collectivité dont ils sont l'expression.

¹² Le Congrès prépare actuellement un rapport sur les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local où sont examinés les questions des équilibres institutionnels sont examinés en détail.

9. Le régime des contrôles sur les collectivités locales (article 8 de la Charte)

147. Le système des contrôles prévu par la loi fédérale semble bien conçu. En effet, la tutelle administrative est supprimée pour l'exercice des fonctions propres, seul le contrôle de légalité subsiste. En même temps sont maintenus les contrôles (fédéraux ou régionaux) sur l'exécution des fonctions « étatiques », déléguées aux collectivités locales.

148. Le contrôle de légalité des actes est exercé par la Prokuratura sur l'application, par des organes et agents de l'autonomie locale, de la Constitution fédérale, des lois fédérales, des lois des Sujets de la Fédération, des statuts et des actes juridiques municipaux (art. 77).

149. Ensuite, il y a les dispositions du Chapitre X (articles 70-78) sur la responsabilité des organes et des agents de l'autonomie locale. Ces derniers peuvent en effet être dissous (si ce sont des organes collégiaux), destitués (si ce sont des organes monocratiques), ou temporairement remplacés (s'ils sont reconnus coupables par un « tribunal compétent » de violation des règles (fédérales, régionales ou locales) ou d'« exercice inadéquat des compétences étatiques déléguées » (art. 72). Même si les causes de destitution peuvent paraître trop larges, les procédures prévues par l'article 75.6 de la nouvelle loi-cadre offrent des garanties suffisantes pour la protection des intérêts des collectivités. En tout état de cause, une telle procédure d'engagement de la responsabilité des organes élus doit revêtir un caractère exceptionnel, conformément à la législation, et est normalement destiné à un usage dans des circonstances d'une grande gravité.

150. D'une certaine façon, on pourrait dire qu'un contrôle des actes, plus objectif, paraît offrir une meilleure garantie de la position des organes et des agents des collectivités locales et donc de l'autonomie locale. En effet, qu'il soit confié aux organes administratifs ou aux organes juridictionnels, ce contrôle permet justement de distinguer un profil objectif (l'illégalité de l'acte) d'un profil subjectif (la responsabilité spécifique de l'agent, mais seulement pour violations graves de la loi).

10. La protection juridique des collectivités locales (article 11 de la Charte)

151. La protection juridique de l'autonomie locale peut être perçue de deux manières : comme une protection de la position des organes par rapport aux contrôles ou aux pouvoirs d'intervention des sujets extérieurs qui pourraient compromettre l'autonomie de ces organes dans le traitement des intérêts des communautés locales respectives ; mais aussi comme une protection de la position même de la collectivité locale contre tout acte, normatif ou administratif, qui nuirait à son autonomie (réduction des compétences, des ressources, des garanties des statuts).

152. Il est vrai que la nouvelle loi-cadre ne contient plus la disposition de l'ancienne loi de 1995 relative au droit des collectivités locales de saisir les tribunaux ordinaires ou les tribunaux d'arbitrage avec des requêtes en annulation des actes des organes de l'Etat qui violent les droits des collectivités locales. Toutefois, l'absence de cette norme de portée générale dans la nouvelle loi est compensée par la définition des circonstances et des cas concrets qui autorisent les collectivités locales à recourir à la protection judiciaire (se sont les articles 7.5, 21.3, 22.5, 44.7 et 75.6 de la nouvelle loi).

153. Quant à la norme générale qui offre aux collectivités locales la possibilité de saisir les tribunaux si elles considèrent que leurs droits sont lésés par des actes normatifs ou si elles estiment

que ces actes sont en contradiction avec les lois, c'est l'article 251 du Nouveau Code de la Procédure Civile qui contient désormais ce principe.

154. En ce qui concerne la saisine de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, cette question a été discutée au cours de la préparation de la nouvelle loi-cadre et reste toujours d'actualité. Il serait souhaitable, comme le Congrès le recommandait déjà en 1997, 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 de toute loi ou acte réglementaire fédéral portant atteinte à leurs droits.

155. Entre-temps, une solution intermédiaire a été trouvée par la Cour elle-même qui dans son arrêt du 2 avril 2002, a reconnu aux autorités élues, aux organes de l'autonomie locale et également aux électeurs eux-mêmes le droit de recourir à la justice constitutionnelle pour protéger le droit des collectivités municipales comme « unions territoriales de citoyens, réalisant collectivement sur la base de la Constitution de la Fédération de Russie le droit à l'exercice de l'autonomie locale ». Mais ce droit connaît des limites : il ne concerne que des décisions judiciaires et le droit de l'organe d'intenter un recours doit être préalablement prévu par le statut de la collectivité municipale.

15. Conclusions

156. Le processus de réforme de l'autonomie locale en Russie semble marqué par des problèmes ayant différents degrés de gravité et d'importance :

- a) Tout d'abord, les dimensions mêmes de l'entreprise : garantir, pour l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie, la mise en oeuvre d'un véritable système d'autonomie locale, fondé sur la démocratie et l'élection directe, l'autogestion des problèmes d'intérêt local, la pleine responsabilité des organes de gouvernement local, devant les citoyens et (pour les fonctions déléguées) devant les organes de la Fédération et les Sujets de la Fédération.
- b) Ensuite, l'héritage du passé, qui avait de fait effacé toute expérience de démocratie locale effective, en maintenant les organes des collectivités locales à l'intérieur d'un système de commandement rigide et vertical. Mais même la dernière expérience post-Constitutionnelle, qui entendait valoriser les Sujets de la Fédération en tant que régulateurs du processus de réforme sur leur territoire ainsi que les organes des collectivités locales elles-mêmes, a provoqué en réalité une trop grande diversification des modèles et des expériences d'autonomie locale et a eu des effets négatifs sur cette autonomie (souvent écrasée par le rôle excessif joué par les Sujets de la Fédération) et sur la connaissance même de la situation juridique de chaque collectivité locale (différenciation excessive des statuts).
- c) En troisième lieu, la situation économique difficile du pays (avec des difficultés sociales inhérentes à la période de transition économique) et en particulier la situation des collectivités locales qui souffrent aujourd'hui d'un déficit structurel entre les ressources disponibles et les dépenses nécessaires pour satisfaire les besoins fondamentaux de leurs citoyens.

157. Face à des problèmes de cette ampleur, la Fédération de Russie semble à la fois pleinement consciente de la difficulté de l'entreprise et résolue à conduire l'ensemble du processus de réforme de manière responsable.

158. Nous tirons cette conclusion au vu non seulement de la qualité de la nouvelle loi fédérale sur l'autonomie locale, mais aussi de l'engagement à réviser toutes les autres lois, fédérales et régionales, et tous les actes juridiques des collectivités locales (à partir des statuts) que l'application de la loi prévoit. De même, le rôle que doivent jouer les nouveaux districts fédéraux dans la coordination de l'application de la réforme semble important. Important non seulement pour les liens étroits qu'ils ont tissé avec le pouvoir fédéral, mais aussi pour les liens de collaboration qu'ils sont en train d'établir avec les autorités au niveau local (organes des Sujets de la Fédération et organes des collectivités locales).

159. Dans le souci de favoriser le processus de réforme et d'en améliorer la qualité, nous avons souligné précédemment, quelques points spécifiques, dont la plupart nécessiteraient probablement beaucoup d'attention dans la phase d'application.

160. **En conclusion**, nous pouvons affirmer que la législation fédérale s'oriente vers une réglementation globale de l'autonomie locale, en général en accord avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. Pourtant, nous observons en même temps des situations qui méritent attention. Cette remarque s'applique surtout aux ressources propres des collectivités (surtout de sa composante fiscale) et à la mise en place progressive de la législation fédérale qui permettrait de mettre fin aux « *mandats non financés* » (délégation des compétences sans transfert des moyens).

**Programme de la première visite des Rapporteurs du Congrès du Conseil de l'Europe
(Moscou, 8-9 juillet 2003)**

8 juillet

Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie

M. S. MIRONOV, Président du Conseil de la Fédération

M. A. KAZAKOV, Président de la Commission des affaires régionales et de la Fédération

Mme S. ORLOVA, 1^{er} Vice-Présidente de la Commission du budget, membre de la délégation russe à la Chambre des Régions

Administration du Président de la Fédération de Russie

M. D. KOZAK, Chef adjoint de l' Administration du Président de la Fédération de Russie, Président de la Commission sur les questions de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs publics dans la Fédération de Russie

Congrès des pouvoirs locaux de la Fédération de Russie

M. O. SYSSOUEV, Président du Congrès

M. A. TCHERNETSKY, Maire d'Ekaterinburg (région de Sverdlovsk), Président de l'Union des Villes de Russie, membre de la délégation russe à la Chambre des pouvoirs locaux du CPLRE

M. Y. BEZROUKAVNIKOV, Maire d'Astrakhan (région d'Astrakhan), membre de la délégation russe à la Chambre des pouvoirs locaux du CPLRE, Président de la Commission du Développement durable de la Chambre des pouvoirs locaux

Gouvernement de la Fédération de Russie

M. V. CHIPOV, Vice-Ministre du Développement économique et du Commerce de la Fédération de Russie

M. A. LAVROV, Directeur adjoint du Département des relations interbudgétaires, Ministère des Finances de la Fédération de Russie

Congrès des pouvoirs locaux de la Fédération de Russie

M. V. KIRPITCHNIKOV, Président de Conseil de la Direction du Congrès des pouvoirs locaux de la Fédération de Russie

M. Y. BABITCHEV, Secrétaire Exécutif du Congrès des pouvoirs locaux de la Fédération de Russie

M. V. PACHENTSEV, Maire de Krasnoarmeïsk (région de Moscou), membre de la délégation russe à la Chambre des pouvoirs locaux du CPLRE, membre de la Commission Institutionnelle

M. V. ROGOV, Maire de Pokrov (région de Vladimir), membre de la délégation russe à la Chambre des pouvoirs locaux du CPLRE, Vice-Président de la Commission de la Cohésion Sociale de la Chambre des pouvoirs locaux du CPLRE

9 juillet

Administration du Président de la Fédération de Russie

M. A. BOUSYGINE, Premier Adjoint, Direction Générale territoriale de l'Administration du Président de la Fédération de Russie

M. A. ZAMOTAEV, Chef de la Division des collectivités locales, Direction Générale territoriale de l'Administration du Président de la Fédération de Russie

M. E. GUZEEV, Ministère des Affaires Etrangères, Secrétaire de la délégation russe après du CPLRE

Douma d'Etat de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie

M. V. MOKRY, Président de la Commission de l'autonomie locale

M. A. OGONKOV, Vice-Président de la Commission de l'autonomie locale

Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale de la Fédération de Russie

Commission des affaires régionales et de la Fédération

Commission de l'autonomie locale

Commission des affaires juridiques et judiciaires

M. V. KADOKHOV, 1^{er} Vice-Président de la Commission des affaires régionales et de la Fédération

M. L. ROKETSKY, Président de la Commission de l'autonomie locale

M. V. SYTCHEV, membre de la Commission des affaires régionales et de la Fédération, membre de la délégation russe à la Chambre des Régions

M. A. SALTYKOV, Vice-Président du CPLRE

M. S. VAVILOV, 1^{er} Vice-Président de la Commission des affaires juridiques et judiciaires, membre de la délégation russe à la Chambre des Régions

M. L. KOVALSKY, membre de la délégation russe à la Chambre des Régions

**Programme de la deuxième visite des Rapporteurs du Congrès du Conseil de l'Europe
(Nijni Novgorod, 28-30 janvier 2004)**

27 janvier

- 16h25 Arrivée de la délégation
- 17h30 Rencontre avec **M. L. Gultchenko**, Adjoint au Représentant Plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le District Fédéral Privoljsky avec la participation de **M. B. Bargandjya**, Chef de service des territoire du Représentant Plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le District Fédéral Privoljsky

28 janvier

- 11h00 – 12h00 Transfert à Bor
- 12h00 - 14h00 Rencontre avec **M. V. Ivanov**, Chef du district de Bor avec la participation de **M. A. Tchernychov**, Vice-Président du conseil du district de Bor, **M. Seraphimov**, Président de la commission de l'autonomie locale du conseil du district, **M. M. A. Motchkaev**, Chef du département de l'économie locale et de prévision de l'administration du district
- 14h00 - 15h00 Déjeuner de travail
- 15h00 - 17h00 Suite des rencontres
- 17h00 Retour à Nijni Novgorod

29 janvier

- 10h00 – 10h30 Transfert à Kstovo
- 10h30 – 12h30 Rencontre avec des représentants de l'Administration du district (*rayon*) de Kstovo
- 12h30 – 14h00 Rencontre avec **M. A. Lobanov**, Président du conseil du district de Kstovo avec la participation de **M. V. Pavlov**, Vice-Président du conseil, **M. E. Fedotov**, Président de la Commission du budget, **M. I. Zverev**, Président de la Commission du développement urbain, **M. N. Guérassimov**, Président de la Commission des affaires sociales, **M. S. Mel'nik**, Président de la Commission de l'agriculture
- 14h00 - 15h00 Déjeuner de travail

15h30-17h00 Visite du village Bolchéel'ninsky
Rencontre avec **M. E. Palavine**, Chef de l'administration du village (administration rurale)

17h00-18h00 Retour à Nijni Novgorod

30 janvier

10h00 – 11h00 Rencontre avec M. E. Liouline, Président de l'Assemblée législative de la région de Nijni Novgorod, avec la participation de **M. N. Karmanov**, Vice-Président de l'Assemblée, **M. V. Portnov**, Président de la Commission du pouvoir d'Etat et de l'autonomie locale, **M. V. Olnev**, Chef du département des affaires juridiques de l'Assemblée, **M. V. Larionov**, Chef de l'administration de la Commission du pouvoir d'Etat et de l'autonomie locale

11h00 – 12h00 Rencontre avec **M. V. Boulavinov**, Maire de la Ville de Nijni Novgorod et **M. I. Karniline**, Président de la Douma de la Ville

12h00 – 14h00 Rencontre avec les membres de la Douma de la Ville
M. E. Sabachnikov, Vice-Président de la Douma, **Mme I. Tarassova**, Présidente de la Commission de l'éducation, **M. V. Lazarev**, Président de la Commission de la santé publique, **M. M. Vidonov**, Président de la Commission des relations avec les ONG et médias, **Mme O. Chumakova**, Présidente de la Commission des affaires sociales et de la culture, **M. V. Patchenov**, Vice-Président de la Commission du budget

14h00-15h00 Déjeuner de travail

15h00 – 16h00 Rencontre avec **M. V. Kirienko**, 1^{er} Vice-Gouverneur de la région de Nijni Novgorod

16h00 – 17h00 Rencontre avec **M. S. Kirienko**, Représentant Plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le District Fédéral Privoljsky, avec la participation de **M. L. Gultchenko** et de **M. B. Bargandjya**

17h00-17h30 Conférence de presse donnée par **M. G. Rhodio**, Président de la délégation du Congrès

17h30-18h30 Rencontre avec **M. L. Gultchenko** Adjoint au Représentant Plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le District Fédéral Privoljsky

31 janvier

Départ de la délégation

**Programme de la troisième visite des Rapporteurs du Congrès du Conseil de l'Europe
(Moscou, 31 mars – 2 avril 2004)**

31 mars

Commission Electorale Centrale de la Fédération de Russie

M. A. VECHNYAKOV, Président de la Commission Electorale Centrale de la Fédération de Russie

Bureau du Procureur Général de la Fédération de Russie

M. You. BIRIOUKOV, Procureur Général adjoint

Cour Suprême de la Fédération de Russie

M. V. JOUYKOV, Vice - Président

1 avril

Congrès des pouvoirs locaux de Russie

M. O. SYSSOUEV, Président

M. V. KIRPITCHNIKOV, Président de la Direction

M. I. BABITCHEV, Secrétaire

Douma d'Etat de l'Assemblée Fédérale

M. V. MOKRY, Président de la Commission de l'autonomie locale

Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale

M. L. ROKETSKY, Président de la Commission de l'autonomie locale

M. A. SALTYKOV, Membre de la Commission de l'autonomie locale, membre de la délégation russe auprès du Congrès du Conseil de l'Europe

Conseil de la Fédération de l'Assemblée Fédérale

M. A. KAZAKOV, Président de la Commission des affaires régionales et de la Fédération

2 avril

Institut de la Législation et du Droit auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie

Mme KHABRIEVA, Directrice

Prof. POSTNIKOV

Prof. VASSILIEV

Dr POLOUCHIN

Gouvernement de la Fédération de Russie

M. V. CHIPOV, Vice-Ministre du Commerce et du Développement économique en charge des collectivités locales

Gouvernement de la Fédération de Russie

M. D. KOZAK, Ministre - Chef de l'Administration du Gouvernement, Président de la Commission auprès du Président de la Fédération de Russie sur les questions de fédéralisme et de l'autonomie locale

Administration du Président de la Fédération de Russie

M. A. BOUSSYGUINE, Premier Adjoint, Direction Générale territoriale de l'Administration du Président de la Fédération de Russie