

607  
56/3804

**Council of Europe**  
**Conseil de l'Europe**



COE273128

Strasbourg, le 16 octobre 1996

<s:\cd\doc\96\cd\pdg>

N° 024/96

Restricted  
CDL (96) 79  
Or.fr.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**

**AVIS**

**SUR LES DISPOSITIONS  
CONCERNANT L'ORGANISATION ET LE STATUT  
DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX  
DE LA NOUVELLE CONSTITUTION  
DE L'UKRAINE  
(adoptée le 28 juin 1996)**

**par  
M. Alain DELCAMP  
(C.P.L.R.E.)**

Alain DELCAMP,

Professeur à l'institut d'études politiques d'Aix-en-Provence,  
Président du comité d'experts du congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe  
chargé de suivre l'application de la charte européenne de l'autonomie locale.

Ce 7 octobre 1996,

**Avis, pour servir à la commission pour la démocratie par le droit sur les dispositions de la nouvelle Constitution de l'Ukraine adoptée le 28 juin 1996 intéressant l'organisation et le statut des pouvoirs locaux et régionaux<sup>1</sup>.**

**1 - Suivi des précédentes observations sur le projet de Constitution du 24 février 1996. (Strasbourg, 10 avril 1996, n° CDL (96) 18).**

Il convient d'abord de souligner que par rapport au projet initialement adopté, la plupart des observations concernant le statut et l'organisation des pouvoirs locaux et régionaux ont été prises en compte :

La nouvelle rédaction de la Constitution, au demeurant beaucoup plus précise sur de nombreux points, s'efforce de distinguer aussi souvent que nécessaire les « organes administratifs de l'Etat » - dont elle indique aussi souvent que possible qu'il s'agit « d'organes du pouvoir exécutif »<sup>2</sup> - et les organes d'autonomie locale (bodies of local self government).

Ceci est particulièrement net à l'article 5 où il est dit, comme nous le souhaitons que « le peuple exerce le pouvoir directement et à travers les organes de l'administration *d'État et les organes de l'autonomie locale* ». La séparation entre les catégories d'organes mais aussi la source unique de leur légitimité (la volonté populaire) apparaissent ainsi très clairement dès l'exposé des principes généraux. Des précisions dans le même esprit sont apportées notamment dans les articles 38 (ex. 33) et 39 (ex. 34) etc.

Il est pris soin également de ne pas créer au détriment des organes de l'autonomie locale des charges qui ne seraient pas compensées à travers l'affirmation d'un certain nombre de droit des citoyens (art. 47-42 - droit au logement, 49-44 - protection sanitaire<sup>3</sup>).

Plus décisive est la suppression du troisième alinéa de l'ancien article 101 (devenu 102) qui donnait au président un pouvoir de coordination entre administrations d'état et administrations locales et le deuxième alinéa de l'ancien article 116 (118 nouveau) qui

<sup>1</sup> Cette note n'abordera pas la question de la Crimée traitée par le professeur BARTOLE, dans des termes que je ne peux qu'approuver.

<sup>2</sup> Jusques et y compris dans le titre du chapitre VI qui traite du Conseil des ministres - Notre suggestion p. 12 de l'Avis précédent.

<sup>3</sup> En revanche l'assistance médicale gratuite est délibérément imposée tant aux administrations d'état que locales (pour simplifier on appellera « locales » sans autres précision, les administrations dépendant des organes de l'autonomie locale).

subordonnait les organes de l'administration locale aux représentants du pouvoir exécutif. La nouvelle rédaction de l'article 118, beaucoup plus précise et complète, lève toute ambiguïté à cet égard. L'article 119 est également beaucoup plus explicite que l'ancien article 117.

Les chapitres IX, qui traite de la structure territoriale de l'Ukraine et le nouveau chapitre XI sur le gouvernement local autonome (que nous appellerons pour le distinguer de la Crimée « décentralisé »), clarifient heureusement le statut et l'organisation des nouvelles structures - parmi lesquelles apparaissent les arrondissements des villes (city districts) et les villes de Kiev et Sebastopol - « villes oblasts »-.

Comme ces deux chapitres contiennent l'essentiel des dispositions concernant les structures locales et régionales décentralisées, il paraît préférable d'examiner leurs dispositions nouvelles par rapport aux articles de la charte de l'autonomie locale et les principes généralement retenus par le Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'administration régionale.

## **2 - Les nouvelles dispositions au regard des principes de l'autonomie locale et régionale**

### **2.1 La place des principes du gouvernement local dans la hiérarchie des normes (art. 2 et 3)**

Déjà satisfaite en principe, l'obligation que les règles soient fixées par la loi et, si possible, par la Constitution est d'autant mieux respectée que les définitions données par la Constitution sont plus précises et plus denses.

Tout au plus peut-on noter que la disparition d'une deuxième chambre, mieux ancrée dans le territoire, est peut-être une garantie supplémentaire pour l'avenir qui disparaît (c'est elle, par exemple, qui avait le pouvoir de modifier les limites<sup>4</sup>). On ne voit pas très bien pourquoi -sauf erreur de traduction- c'est l'assemblée nationale qui organiserait les élections locales (art. 85-30 et 92-20) mais sans doute s'agit-il seulement d'en fixer les règles d'organisation. De même peut-on s'interroger sur l'opportunité de confier à un député la possibilité d'effectuer une enquête sur le fonctionnement des pouvoirs locaux décentralisés. Ce contrôle relève normalement des seuls membres des conseils élus au plan local (art. 86).

### **2.2 Organisation et légitimité des nouveaux organes de l'administration décentralisée (local and regional self government)**

L'administration à deux niveaux voire trois si l'on considère les nouveaux « arrondissements de villes » et la possibilité ouverte aux conseils de créer des « organes d'administration directe » sont confirmées mais seuls les organes les plus près des citoyens sont élus directement (il en va apparemment différemment pour les conseils d'oblasts ou de districts sans que cela soit précisé).

---

<sup>4</sup> En revanche, les « oblasts » reçoivent une garantie constitutionnelle (art. 133)

Une différence claire existe aussi au niveau des exécutifs, élus directement au niveau local et indirectement au niveau régional. Le fait qu'ils soient en même temps exécutifs et président du conseil est de nature à supprimer une difficulté rencontrée dans les pays d'Europe centrale où les exécutifs sont élus de façon séparée mais ne président pas le conseil.

La séparation entre les pouvoirs locaux et les oblasts et districts est plus claire et sans ambiguïté -ceux-ci ne coordonnent plus, ils gèrent des intérêts communs-.

Une libre coopération sur la base d'accords est également possible entre les différents pouvoirs locaux décentralisés.

La construction n'est pas contraire à la charte, tout au plus peut-on faire deux remarques :

. le système risque d'être assez compliqué car il entraîne la superposition de plusieurs structures dont les contours pourront être, semble-t-il, assez variables ;

. certains membres du congrès pourront s'étonner que le niveau régional ne soit pas élu au suffrage direct. La Constitution toutefois ne l'interdit pas puisqu'elle est muette sur ce point. Il n'est pas anormal d'attendre l'installation et la stabilisation des nouvelles institutions pour aller plus loin.

L'important, et les dispositions transitoires le confirment, est **qu'il y aura transfert d'exécutifs nommés à des exécutifs élus et responsables devant leurs conseils** (chapitre XV, 7).

### **3 - Compétences**

Pouvoirs délégués et pouvoirs propres sont correctement distingués. Ce sont les pouvoirs propres qui sont premiers tandis qu'une clause de compétence générale « le droit... de résoudre de manière autonome les problèmes locaux dans le cadre de la Constitution et des lois de l'Ukraine » est clairement exprimée (art. 140, premier alinéa).

On peut regretter que les compétences ne donnent lieu qu'à une énumération assez succincte, quoique portant sur des points essentiels (budget, propriété, organisation et contrôle des anciennes entreprises d'état). Le reste est renvoyé à la loi.

De même conviendrait-il d'énumérer plus précisément les compétences des districts et des oblasts (art. 143).

### **4 - Sécurité juridique**

Le statut des élus est un point sur lequel le nouveau texte n'apporte pas de progrès même si, manifestement, les observations contenues dans le document CDL (96) 18 ont été prises en compte.

L'interdiction du cumul des mandats est clairement posée désormais (78, deuxième alinéa) ; le régime des incompatibilités est moins absolu (un élu local dans le précédent texte ne pouvait être entrepreneur) et renvoyé à la loi (42, deuxième alinéa). La question de l'affiliation partisane a été revue art. 37 deuxième alinéa mais la portée de la disposition concernant les exécutifs locaux est difficile à apprécier.

Le régime des actes est affecté par la nouvelle disposition générale qui précise que la publicité, voire la notification, est une condition de leur applicabilité (57, deuxième alinéa).

Le système de contrôle, déjà satisfaisant, n'a pas varié : l'autorité est désignée : c'est l'autorité d'état de niveau territorial correspondant (143, dernier alinéa). Le contrôle ne peut porter que sur la légalité ; l'acte ne peut être que suspendu et déféré simultanément au tribunal. Il faut espérer que la loi mettra au point un système protégeant les autorités locales contre une suspension *sine die*.

### **5 - Liberté locale**

Le droit d'association est reconnu aux autorités locales. Rien ne figure concernant la coopération internationale (art. 142).

En revanche, le droit à un recours juridictionnel des « droits de l'autonomie locale » est proclamé même s'il n'est pas clairement organisé (art. 146).

### **6 - Finances**

Le droit de lever des taxes est proclamé.

Il en va de même de la compensation des charges déléguées.

Les ressources peuvent provenir manifestement de deux sources : aussi bien locales (mais aucune allusion n'est faite à l'emprunt) que par le biais de transferts d'état (ceux-ci peuvent porter sur des sommes d'argent ou des biens). Ces transferts ne sont cependant clairement mentionnés qu'au profit des districts et oblasts (qui pourraient avoir un rôle de redistribution) ou à propos des compétences déléguées.

Quelques articles généraux affirment cependant la responsabilité première de l'État dans la fourniture de tel ou tel service (art. 47 l'État crée les conditions... (logement) ; art. 49 La santé est assurée grâce à l'octroi de ressources d'état...). Il reviendra aux pouvoirs locaux et à leurs associations d'en faire tirer toutes les conséquences soit par les tribunaux soit par le législateur.

En conclusion, les dispositions de la nouvelle Constitution ukrainienne, relatives aux pouvoirs locaux et régionaux, considérablement précisées et clarifiées par rapport à la précédente version soumise à la Commission pour la démocratie par le droit, apparaissent conformes dans leur ensemble aux principes défendus par le Conseil de l'Europe, notamment au travers de la charte européenne de l'autonomie locale que l'Ukraine s'apprête à signer. Il sera intéressant de comparer la manière dont seront organisés de manière concrète les niveaux régionaux (districts et oblasts) avec les principes retenus par la future charte de l'autonomie régionale en cours d'élaboration. La brièveté du texte constitutionnel paraît en effet autoriser certaines évolutions.

Dans l'immédiat, il conviendra de veiller tout particulièrement à la manière dont les dispositions relatives aux compétences propres des différents organes décentralisés et celles relatives aux finances seront développées et mises en oeuvre dans la loi sur le gouvernement local que la Verkhovna Rada est en train d'examiner<sup>5</sup>. C'est de cette loi en particulier que dépendra la possibilité pour les différents conseils d'organiser leurs structures administratives et de décision conformément aux réalités locales.

---

<sup>5</sup> L'avant-projet du 19 septembre 1996 fera l'objet d'un avis complémentaire.