



Kiev, décembre 2008.  
L'Ambassadeur Lubomir Kopaj, Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine (rangée du milieu, au centre) en compagnie d'une partie de son équipe composée de trois membres du personnel recrutés sur le plan international et de 45 locaux. En 2008, le Coordonnateur gérait un portefeuille de 24 projets financés grâce à des contributions volontaires de donateurs. Le projet de budget unifié pour 2009 prévoit un montant de 2,8 millions d'euros.

COORDONNATEUR DES PROJETS EN UKRAINE

# L'Ukraine et l'OSCE

## Un partenariat productif dans le cadre de projets

*La création d'un poste de Coordonnateur des projets en Ukraine en juin 1999 a marqué le début d'une nouvelle forme de coopération entre l'OSCE et le Gouvernement ukrainien. Cela s'est fait après l'achèvement avec succès des tâches de la Mission de l'OSCE en Ukraine, sise à Kiev, et de son antenne de Simferopol (novembre 1994-avril 1999). À l'occasion du dixième anniversaire du CPU, l'Ambassadeur Lubomir Kopaj a rencontré Patricia N. Sutter, la rédactrice en chef du Magazine de l'OSCE, pour lui donner un aperçu des initiatives conjointes les plus récentes de l'Organisation et de l'Ukraine.*

**Patricia N. Sutter : en quoi le Bureau du Coordonnateur des projets en Ukraine diffère-t-il de la plupart des opérations de terrain de l'OSCE ?**

**Ambassadeur Lubomir Kopaj :** premièrement, notre mandat ne nous impose pas d'établir des rapports politiques. Bien sûr, je dois malgré tout suivre la situation politique de près, du moins dans la mesure où elle influe sur notre travail.

Deuxièmement, nos efforts se concentrent intégralement sur les projets – leur planification, leur mise en œuvre et leur suivi. C'est l'unique priorité du Bureau, et nous tenons à faire en sorte que les projets que nous entreprenons soient bien gérés et exécutés de façon efficace. Même si nous échangeons en permanence des idées avec des partenaires potentiels, les projets doivent toujours être amorcés par des Ukrainiens, qu'il s'agisse de ministères et d'organismes gouvernementaux ou d'ONG.

Chacun de nos projets vise soit à aider le pays à s'acquitter des engagements qu'il a pris à l'égard de l'OSCE ou à rapprocher ses lois et ses institutions de ce dont une société démocratique moderne a besoin pour bien fonctionner. L'Ukraine a clairement indiqué son intention d'intégrer les structures

européennes. Dans ce contexte, la mise en œuvre des engagements de l'OSCE, que les projets et les activités du Coordonnateur s'emploient également à promouvoir, demeure une entreprise importante.

**Quelles étaient vos priorités immédiates pour le Bureau à votre arrivée à Kiev ?**

Les quelques premiers mois étaient assez difficiles. Une des premières mesures que nous avons prises était de restructurer l'organigramme de gestion, qui était trop vertical. Aujourd'hui, le Coordonnateur des projets, le responsable principal des projets et le chef de l'Unité de la gestion des fonds constituent le premier niveau et nous avons introduit un second niveau composé de huit cadres intermédiaires, qui sont tous Ukrainiens.

C'est une très bonne équipe, mais nous avons dû améliorer la circulation de l'information. Nous avons commencé à nous réunir plus régulièrement, trois fois par semaine, pour un échange de vues et discuter de stratégie.

Sous réserve de l'approbation du budget de 2009, j'ai également proposé la création d'une cellule de gestion des projets – un petit groupe de personnes qui seront chargées de veiller à ce que nos responsables de projets se conforment aux lignes directrices de l'OSCE en la matière. Pendant quatre jours l'année dernière, nous avons été formés par l'Unité de l'appui à la programmation et à l'évaluation du Centre de prévention des conflits du Secrétariat à la planification et à la gestion de projets en se basant sur la méthode

utilisée dans toute l'OSCE.

Une autre priorité était d'accroître la transparence de nos opérations vis-à-vis de Vienne, c'est-à-dire du Secrétariat et des États participants. L'usage était de faire rapport deux fois par an au Conseil permanent, mais certaines délégations ont estimé que cela n'était pas suffisant. Nous avons proposé une solution de compromis : je fais désormais rapport quatre fois par an – deux fois à Vienne et deux fois sur place aux ambassades bilatérales à Kiev.

J'ai également entrepris de coopérer plus étroitement avec notre pays hôte, en particulier avec le Ministère des affaires étrangères, qui, d'après notre mémorandum d'accord, est l'institution ukrainienne qui approuve tous nos projets. Nous avons à présent des entretiens avec ses représentants au minimum toutes les trois semaines.

Et, bien entendu, nous poursuivons notre étroite interaction avec nos partenaires internationaux, de la base au sommet, en particulier avec le Conseil de l'Europe et la Commission européenne. Ainsi, nous nous complétons mutuellement et évitons les chevauchements d'activités.

**Quels résultats concrets les Ukrainiens attendent-ils de votre projet à long terme, mené sur trois fronts, destiné à aider le pays à consolider son processus électoral ?**

Ce projet financé par des donateurs dispose d'un budget de plus de 5 millions d'euros, ce qui en fait l'entreprise la plus importante de l'OSCE dans le pays après le projet d'élimination du mélange (voir page 17) et l'un des plus importants projets extrabudgétaires de l'Organisation.

Nous coopérons avec la Commission électorale centrale sur la composante principale du projet qui consiste en la création d'un registre électronique centralisé des électeurs dont la mise en place est depuis longtemps recommandée par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).

Nous avons récemment achevé le processus d'appel à la concurrence pour le matériel informatique nécessaire. Une fois que celui-ci aura été livré à l'Ukraine au printemps, le travail sur le registre pourra débuter et il devrait être prêt à être utilisé pour les prochaines élections présidentielles.

La deuxième composante est également une réponse à une recommandation du BIDDH, à savoir la rédaction d'un code électoral unifié. Nous coopérons avec un groupe parlementaire pour ce qui est de cette tâche. La législation électorale actuelle du pays étant déjà largement conforme aux normes démocratiques, le but n'est pas tant de la modifier que de relier différents éléments en un seul cadre juridique qui englobe tous les types de scrutins.

Après l'adoption et la promulgation du code électoral, nous passerons à la composante suivante, à savoir la formation de quelque 82 000 commissaires aux élections.

**Comment abordez-vous la question de la parité des sexes dans la réforme électorale ?**

Malheureusement, les femmes ne sont qu'environ 7 % à la *Verkhovana Rada* (parlement). Nous essayons de sensibiliser davantage les Ukrainiens à ce déséquilibre et de les aider à trouver des moyens d'y remédier, mais, bien entendu, sans imposer de système particulier.

**Comment votre nouveau projet de lutte contre la traite des êtres humains s'intègre-t-il dans le programme global des activités menées dans ce domaine ?**

En 2007 et 2008, nous avons financé une étude en vue de

déterminer les meilleurs moyens pour les autorités ukrainiennes et tout le réseau de services sociaux et juridiques de renforcer leurs efforts visant à identifier les victimes de la traite, protéger leurs droits et améliorer leur accès à une assistance dans le cadre d'un mécanisme national d'orientation. Il en est résulté un projet d'une durée de trois ans pour mettre en place ce mécanisme en coopération avec des ONG partenaires et le Ministère de l'intérieur.

Il s'agit là d'un concept que le Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains promeut activement. Il devrait également permettre une évaluation plus réaliste de l'ampleur du problème, étant donné que l'ensemble du processus – de l'identification des victimes à la fourniture d'une aide pour leur réinsertion dans la société – sera mieux coordonné.

Le nouveau projet contribuera également à améliorer la législation en la matière et la capacité des autorités ukrainiennes à identifier les victimes de la traite et à leur venir en aide. Dans un premier temps, en 2009 et en 2010, les activités seront menées dans deux régions et, ultérieurement, nous appliquerons cette expérience au niveau national.

**Comment transférez-vous aux institutions ukrainiennes le savoir-faire nécessaire pour assurer la pérennité des projets ?**

L'OSCE ne restera pas éternellement dans le pays, de sorte qu'un transfert progressif des tâches aux institutions ukrainiennes et au secteur des ONG est toujours au premier plan de nos préoccupations.

Pour illustrer mon propos, je vous donnerai l'exemple de notre projet d'adaptation sociale des anciens militaires qui ont été démobilisés suite à la réforme des forces armées ukrainiennes. Chaque année depuis 2004, nous soutenons la reconversion d'environ 1 000 hommes et femmes qui ont été touchés par cette mesure à travers le pays. Nous ciblons la formation en nous concentrant sur certaines qualifications et professions. À titre d'exemple, un groupe d'anciens pilotes et ingénieurs militaires a été formé pour faire partie d'une division aéroportée de lutte contre les incendies qui dispose des compétences nécessaires pour faire face aux situations d'urgence.

En raison de la taille réduite des groupes et de l'approche bien ciblée et axée sur les résultats, qui se concentre sur les secteurs de l'économie dans lesquels des débouchés existent, le taux de réussite est assez élevé. Jusqu'à présent, 85 % environ des personnes ayant été formées ont réussi à trouver un emploi ou à lancer une petite entreprise dans les trois mois après avoir terminé les cours.

Le Coordonnateur des projets de l'OSCE prenait jusqu'à présent en charge l'ensemble des coûts de formation, mais les Ukrainiens s'« approprient » progressivement le projet. J'ai récemment eu le plaisir de participer à la cérémonie de remise des diplômes d'un groupe dont la formation a, pour la première fois, été financée par le Ministère ukrainien de la défense. Il s'agissait-là d'une étape certes modeste mais importante vers l'autosuffisance.

Il y a de cela un mois environ, notre ONG partenaire n'était pas très heureuse d'apprendre que nous n'allions pas indéfiniment lui apporter notre soutien et elle s'est soudainement montrée plus imaginative et créative pour trouver des moyens de poursuivre ses activités.

**Vous renforcez également la capacité du secteur civil à prendre part plus activement à la construction de la société ukrainienne. Comment ces activités changent-elles le cours des choses ?**

Dépôt de munitions à proximité du village de Novobohdanivka dans la région de Zaporizhzhya en Ukraine orientale, 21 août 2008. Des fonctionnaires du Ministère ukrainien des situations d'urgence montrent à l'Ambassadeur Lubomir Kopaj une partie du matériel fourni par l'OSCE pour aider à débarrasser la zone des munitions non explosées.

**Contexte.** En septembre 2004, l'Ukraine avait demandé l'appui du Forum de l'OSCE pour la coopération en matière de sécurité pour mettre en œuvre un plan d'action visant à remédier aux conséquences de l'incendie qui s'était déclaré le 6 mai 2004 sur le site de stockage, provoquant l'explosion, sur plusieurs jours, de quelque 56 000 tonnes de munitions.

Il en est résulté le « projet Novobohdanivka », financé par la Belgique, les États-Unis, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

Le projet, qui a été achevé en septembre 2007 dans le cadre du Document de l'OSCE sur les stocks de munitions conventionnelles, a considérablement renforcé la capacité du Gouvernement ukrainien à procéder à l'enlèvement des munitions non explosées qui jonchaient le site de stockage et ses environs.

Le secteur civil ukrainien est relativement solide, mais tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il pourrait être plus autonome et indépendant des apports du gouvernement et des entreprises ainsi que des dons étrangers, lui permettant de représenter réellement ses propres intérêts. Jusqu'à présent, avec le soutien du Danemark, nous avons aidé des ONG par le biais de micro-crédits et d'une formation à la collecte de fonds dans le cadre d'un vaste projet d'une durée de trois ans et mené dans cinq régions.

Mais nous souhaiterions aller plus loin en créant un climat plus favorable à l'autosuffisance et nous avons procédé à ce sujet à des échanges de vues avec des représentants d'ONG et du Gouvernement. Il existe de nombreux modèles valables qui pourraient servir d'inspiration à l'Ukraine. En tant que citoyen slovaque, par exemple, j'ai la possibilité d'affecter 2 % des impôts que je paie au Gouvernement à toute organisation de la société civile de mon choix.

**Quelle influence la situation politique intérieure du pays a-t-elle sur le travail du Coordonnateur des projets ?**

Il est évident que les développements politiques dans le pays hôte peuvent avoir une influence sur le travail. Le fait que, par exemple, la *Verkhovana Rada* n'ait pas été en mesure de prendre des décisions l'année dernière a eu une incidence sur notre action. Dans le cadre de divers projets, nous lui avons apporté notre concours pour l'élaboration d'une série de projets de lois et, si le parlement ne fonctionne pas, ces projets ne sont pas adoptés.

**Comme vous dépendez pour bon nombre de vos projets, en particulier ceux de plus grande ampleur, de fonds de donateurs, quelle incidence aura selon vous la crise financière mondiale sur votre travail ?**

Jusqu'à présent, nous avons davantage de donateurs que de projets. J'estime que s'efforcer d'obtenir des résultats de bonne qualité dans le cadre de



nos projets constitue la meilleure façon d'éviter d'être la cible de réductions de financement, car les donateurs se rendent bien compte où leur argent est bien investi.

**Cette première affectation de l'OSCE sur le terrain est visiblement pour vous une expérience enrichissante et exigeante. Qu'est-ce qui la rend si spéciale ?**

Les gens ! Lors de mon premier contact avec l'OSCE dans le cadre des missions d'observation électorale du BIDDH, j'avais été impressionné par le niveau élevé de professionnalisme du personnel associé à un fort élément humain. Je n'ai pas été déçu en arrivant en Ukraine.

**Comment envisagez-vous l'avenir du Bureau du Coordonnateur des projets en Ukraine ?**

Je ne dispose pas d'une boule de cristal, mais je peux affirmer dès maintenant qu'il existe une importante demande d'assistance de la part de nos partenaires, qui continuent d'attirer notre attention sur de nouvelles idées de projets, par exemple, pour aider à prévenir la xénophobie et les crimes inspirés par la haine, lutter contre la corruption et assurer l'indépendance de l'appareil judiciaire.

Notre philosophie consiste à aider le pays à faire face à ces graves problèmes du mieux que nous pouvons et de transférer par la suite la pleine responsabilité aux Ukrainiens lorsque ces derniers sont prêts à surmonter ces problèmes par leurs propres moyens.

L'Ukraine est un pays fascinant et je suis très optimiste quant à son avenir. Son plus grand atout n'est peut-être pas en sous-sol, mais « sur le terrain », à savoir les millions d'Ukrainiens dévoués, bien éduqués, patriotiques et travailleurs qui maintiennent l'élan acquis.

**Le Slovaque Lubomir Kopaj a pris ses fonctions de Coordonnateur des projets en Ukraine en avril 2008. Il a commencé à s'occuper de questions relatives à l'OSCE en 1984, lorsqu'il était membre de la délégation tchécoslovaque à la Conférence sur la sécurité et la coopération à Stockholm. Au fil des années, il a dirigé un certain nombre de missions d'observation électorale du BIDDH. L'Ambassadeur Kopaj a occupé plusieurs postes de haut niveau au Ministère slovaque des affaires étrangères et a été ambassadeur aux Pays-Bas de 1997 à 2000.**

---

OSCE-Projet Co-ordinator in Ukraine  
16 Striletska Street, officie 55  
Kyiv – 01034 Ukraine  
[www.osce.org/ukraine](http://www.osce.org/ukraine) (en anglais)  
[www.oscepcu.org](http://www.oscepcu.org) (en ukrainien)

---

# Établir la justice administrative

La clé vers une garantie du respect des droits de l'homme



SERVICE DE PRESSE DE LA HAUTE COUR ADMINISTRATIVE D'UKRAINE

Le juge Oleksandr Pasenyuk (à gauche) chef de la Haute Cour administrative d'Ukraine, et le juge Mykhailo Smokovych à une audience. « Sans la mobilisation importante de nos partenaires internationaux, notamment de l'OSCE, l'Ukraine n'aurait pas été en mesure d'établir son système de justice administrative », a déclaré le juge Smokovych qui est également chargé de la formation de juges.

*Les comportements profondément ancrés dans une société et ses pratiques ne peuvent pas se transformer du jour au lendemain même si l'objectif visé joue un rôle majeur au service du bien. Un bon exemple en est la tentative de mettre en place une culture qui permette aux citoyens de contester les décisions de l'État lorsqu'ils estiment que leur droits ont été violés par les règles, les réglementations, ordres ou décisions gouvernementales.*

**PAR OKSANA POLYUGA**

**S**ans se laisser décourager par l'ampleur de la tâche, le Gouvernement ukrainien a mis en place en 2005 un système de justice administrative qui permet aux citoyens de contester les décisions ou les omissions des autorités gouvernementales, des responsables locaux et nationaux au Président – en saisissant le tribunal administratif.

« Cette notion, tenue pour acquise dans la plupart des parties du monde, était jusqu'à une date récente complètement étrangère dans notre

pays », dit la juriste Oksana Syroyid, administratrice nationale des projets à l'Unité de l'État de droit relevant du Coordonnateur de projets de l'OSCE en Ukraine.

« L'examen judiciaire des décisions administratives n'existait pas – et ne pouvait pas exister – du temps soviétique », dit Ihor Koliushko, Président de la commission du Centre des réformes politiques et juridiques, une ONG ukrainienne. « À cette époque, les décisions des représentants officiels étaient en quelque sorte considérées comme parfaites et n'étaient ni contestées ni remises en question par quiconque que ce soit. »

Alors que le gouvernement mettait en place les instances, à ce jour 27 instances régionales, 16 cours d'appel et la Haute Cour administrative – le Coordonnateur des projets de l'OSCE, représenté par Oksana Syroyid commençait à aider un groupe de travail à rédiger le Code de procédure administrative. Le Code, entré en vigueur en juillet 2005, établit la manière dont les personnes, les organisations, les entreprises et autres entités juridiques peuvent faire appel des décisions officielles.

## FAITS MARQUANTS

« Moment marquant, l'introduction du Code ne constituait bien sûr qu'une première étape », dit Mme Syroyid. « Il est clair que cela implique bien davantage qu'une application automatique de méthodes et de techniques. »

Tout d'abord, des efforts considérables étaient nécessaires pour atteindre des centaines de juges dont bon nombre avaient suivi une formation académique sous le régime soviétique ou dont les connaissances se limitaient au droit civil et au droit commercial.

« Il fallait convaincre les juges que la révision des décisions gouvernementales relevait de leur pouvoir et de leur compétence », dit Mme Syroyid. « Ils ont également dû prendre conscience de l'existence d'instruments juridiques et internationaux à leur disposition ainsi qu'à celles des demandeurs. Et, bien sûr, il était surtout essentiel que les juges comprennent la notion des droits de l'homme et respectent ces droits. »

« Le plus grand défi que les juges nouvellement nommés doivent relever consiste non seulement à saisir la notion de justice administrative dans sa totalité mais aussi à la mettre en pratique », dit la juge Olena Holovko du tribunal administratif régional de Dnipropetrovsk, région industrielle dans le Sud-Est du pays.

En réponse à cette préoccupation, le Coordonnateur des projets de l'OSCE s'est adressé aux experts nationaux qui avaient établi le Code de procédure administrative en leur demandant de mettre en place un vaste programme de formation associant des éléments conceptuels, théoriques et pratiques. Depuis 2005, près de 570 juges, dont ceux de la Haute Cour administrative, ont bénéficié de 20 séances de formation.

« Cette formation a contribué à forger l'esprit véritable de la justice administrative », a dit un ancien participant, le juge Volodymyr Poplavskiy, président adjoint de la Cour d'appel de Dnipropetrovsk pour les affaires administratives.

## APPROFONDIR

Dans ses séminaires, le juge Poplavskiy commence toujours son enseignement par le message suivant :

« Oubliez la manière dont vous aviez l'habitude de traiter les affaires et concentrez-vous sur la philosophie qui sous-tend la justice administrative. Approfondissez le sens de la justice administrative et posez vous les questions suivantes : pourquoi a-t-elle été établie ?, quelles valeurs les personnes qui ont rédigé le Code



La juge Olena Holovko du tribunal administratif régional de Dnipropetrovsk : « La promotion de la justice administrative est une vocation. »

**Les deux cas décrits, dépourvus de liens entre eux, peuvent sembler banaux, mais ils illustrent de manière frappante les changements induits par l'introduction du système de justice administrative en Ukraine. Dans ces deux affaires administratives, les juges ont estimé que les autorités et les organes de l'État avaient violé les droits fondamentaux – une conclusion impensable il y a quelques années, lorsque les tribunaux ne disposaient ni des instruments ni des compétences nécessaires pour protéger les droits des groupes et des individus.**

***Les représentants d'une autorité locale à Dnipropetrovsk, grande ville industrielle au Sud-Est de l'Ukraine ont saisi un tribunal administratif pour limiter les rassemblements d'une ONG dans un parking de ville au motif que cela pourrait gêner la circulation des véhicules et des piétons.***

Le tribunal administratif régional de la ville a invoqué la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que le principe du caractère raisonnable et du droit d'être entendu.

La Cour a jugé « déraisonnable » la plainte des autorités locales, au motif que l'ONG s'était comportée en conformité avec les exigences d'une réunion pacifique. La Cour a également accusé les fonctionnaires de ne pas avoir pris les mesures appropriées pour « assurer le droit du défendeur à participer au processus

décisionnel » en lui suggérant, par exemple, d'autres emplacements où les ONG auraient pu se réunir.

***Un ressortissant afghan a déposé une demande de statut de réfugié en Ukraine. Invoquant la législation du pays, le service des migrations a rejeté la demande au motif que le demandeur d'asile n'avait pas prouvé que sa crainte d'être persécuté dans son propre pays était bien fondée.***

Le demandeur d'asile a contesté la décision auprès de la Cour administrative régionale de Kiev. Après examen, la Cour a obligé les services de l'immigration à réexaminer la demande et à interpréter la législation ukrainienne en tenant compte des instruments juridiques internationaux tels que la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ainsi les requêtes similaires dont la

Cour européenne des droits de l'homme avait été saisie.

La Cour a considéré que « la crainte d'être persécuté » était une hypothèse dont les motifs objectifs mais que sa vérification physiquement elle pouvait créer un risque pour la vie de la personne. C'est pourquoi, selon les principes d'humanité qui sont à la base de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, le cas a été réexaminé de manière favorable pour le demandeur d'asile. De plus, la Cour a souligné que, dans les affaires administratives, la charge de la preuve incombe au demandeur (dans ce cas à l'autorité de l'État). »



OSCE/OKSANA POLYUGA

Kiev, janvier 2009. Oksana Syroyid, administratrice nationale des projets au Bureau du Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine, discute du programme de formation des juges avec Roman Kuibida (à gauche) et Oleksandr Banchuk, des experts du Centre des réformes politiques et juridiques.

de procédure administrative tentaient-elles de transmettre ? »

Comme le droit administratif ukrainien n'est pas encore très avancé, les juges ont dû tirer parti des meilleures expériences de pays dotés de systèmes juridiques similaires. Pour bénéficier de l'expérience des experts les plus compétents en Europe, le Coordonnateur des projets de l'OSCE a frappé à une institution vénérable – le *Conseil d'État*, qui remonte au XIII<sup>e</sup> siècle et qui est la juridiction administrative suprême en France.

« Il ne pourrait pas y avoir de partenariat plus idéal », dit Oksana Syroyid. « Les systèmes judiciaires français et ukrainien ont les mêmes racines en droit civil. La France a également une pratique bien établie d'interprétation et d'application des principes du droit administratif et de la procédure judiciaire qui sont au centre de l'intérêt de la Haute Cour administrative d'Ukraine ».

En coopération avec le *Conseil d'État*, le personnel du Coordonnateur des projets de l'OSCE a organisé une série de séminaires avancés pour les juges à Kiev d'avril à juin 2007 sur le contrôle judiciaire des actes administratifs, les réglementations des contrats administratifs et les responsabilités des administrateurs publics.

#### **PRENDRE RACINE**

À peine quatre années se sont écoulées depuis l'introduction du système de justice administrative en Ukraine grâce à l'appui financier de l'Allemagne, de la France, de la Belgique et du Liechtenstein, il est donc encore trop tôt pour évaluer pleinement les performances du système, dit Mme Syroyid. Toutefois, des problèmes se posent déjà.

« Toutes les instances administratives ne fonctionnent pas comme elles le devraient et tous les juges n'ont pas été nommés », dit-elle. « Le

fonctionnement efficace du système de justice administrative et, comme déjà mentionné, le changement dans la composition des juges, ne conviennent pas toujours aux autorités de l'État. »

Le juge Poplavskiy, de Dnipropetrovsk, admet que le système aura besoin de temps pour se consolider. Il soutient donc les efforts concertés visant à promouvoir activement le système.

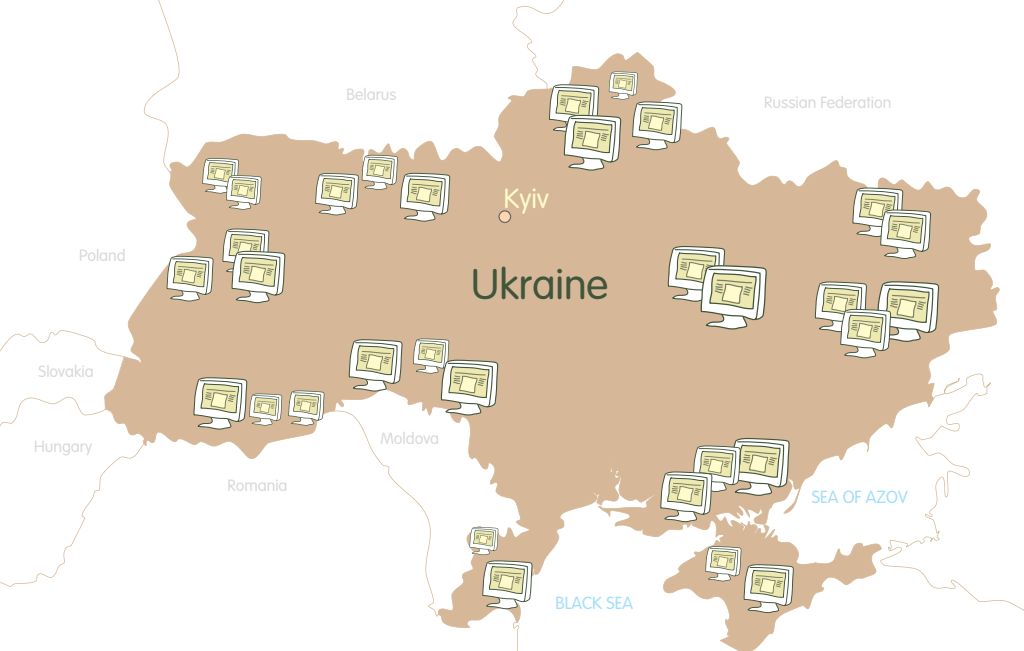
« Le Code de procédure administrative permet désormais à l'Ukraine de satisfaire aux critères d'évaluation des décisions, actions et omissions des autorités de l'État dans leurs actions avec le public », dit-il. « Les principes de légalité, de bonne foi, de caractère raisonnable, de rationalité, d'équité, du droit d'être entendu, de proportionnalité, de transparence, de sanctions et de réparation sont testés pour la première fois. »

Ces mesures devraient encourager les agents de l'État à mieux s'acquitter de leurs obligations et à être plus responsables dans leurs prises de décision, ajoute le juge Poplavskiy. « Comme la charge de la preuve incombe aux défendeurs, les agents de l'État sont plus disciplinés et mieux préparés pour les audiences. »

En dépit des obstacles et de retards inévitables, une chose est sûre et certaine : l'ancienne manière d'agir est révolue, dit Oksana Syroyid.

« Désormais, les tâches consistent tout d'abord à s'assurer que les principes prescrits par le Code sont convenablement mis en œuvre, puis à mieux faire comprendre aux agents de l'État que lorsqu'ils offrent des services au nom de l'État, leurs décisions deviennent le moteur de la justice administrative. »

**Oksana Polyuga est responsable nationale des projets au Bureau du Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine**



### *L'Ukraine sur l'autoroute de l'information*

Population : 45,9 millions  
 PIB : 141 milliards de dollars des États-Unis  
 Nombre d'ordinateurs par 100 habitants en 2006 : 4,6  
 Nombre d'utilisateurs d'Internet par 100 habitants : 21,7  
 Nombre d'abonnés à l'Internet à large bande par 100 habitants : 1,7

SOURCE : UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS, 2007  
 GRAPHIQUE : OSCE/NONA REUTERS

# L'abc de l'e-gouvernance

## Les Ukrainiens étudient avec enthousiasme l'expérience estonienne

*Presque tous ceux qui communiquent sous forme électronique, gèrent leurs opérations bancaires en ligne et font des achats sur l'Internet savent ce qu'est le gouvernement électronique : ramification naturelle du succès du commerce électronique dans les années 1990, il s'agit d'un moyen pour les organismes et départements gouvernementaux d'adopter une approche axée sur le client en fournissant leurs services au public de façon plus efficace grâce aux technologies de l'information et des communications. Toutefois, le concept de l'«e-gouvernance» – qui dépasse la simple rapidité et commodité – demeure vague pour bon nombre d'entre nous.*

### **PAR JAROSLAW JURZABA**

« Pour moi, le plus important attrait de l'e-gouvernance est qu'elle est censée déréglementer et favoriser l'activité économique, car elle écarte les obstacles bureaucratiques omniprésents et endigue les pratiques corrompues. Toutefois, je ne savais que très peu au sujet des détails pratiques qui soutiennent le concept », dit Olena Sajenko de l'*East Europe Foundation*, une ONG sise à Kiev qui est un partenaire étroit de l'OSCE dans le domaine du développement des petites et moyennes entreprises.

Mme Sajenko était parmi les neuf représentants de conseils régionaux et municipaux et d'organisations de la société civile de cinq régions différentes d'Ukraine que le vif intérêt pour le sujet a conduit à l'Académie de l'e-gouvernance à Tallin (Estonie).

Ce voyage d'études a été organisé par le Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine en novembre 2008 dans le cadre de son projet de développement économique local, une initiative lancée en 2004 pour débloquer le potentiel économique de certaines des régions moins développées d'Ukraine.

« La raison d'être de l'e-gouvernance est de donner aux citoyens les moyens et de leur permettre de participer à la prise de décision des fonctionnaires gouvernementaux et d'avoir une influence en la matière », a expliqué au groupe Arvo Ott, le Directeur exécutif de l'Académie de l'e-gouvernance. « Responsabilité, transparence, réactivité et efficacité sont des termes à la mode dans le processus démocratique. L'e-gouvernance encourageant la participation, elle augmente les chances que les vues des minorités et des segments les plus vulnérables de la société soient entendues et prises en considération. »

### **CROISSANCE RÉGULIÈRE**

Les Ukrainiens étaient venus au bon endroit : l'Estonie figure parmi les pays à la pointe en ce qui concerne la mise en œuvre de l'administration en ligne. Il n'est guère de segment de son secteur public – des soins de santé et de l'éducation aux élections – qui ne soit pas accessible en ligne.

Bien que le marché de l'Internet en Ukraine ait connu une croissance régulière et que la pénétration de la bande large y soit parmi les plus rapides au monde, M. Ott a rappelé au groupe que la technologie et le logiciel ne constituaient qu'un élément de l'équation de l'e-gouvernance.

« E-Estonia est née essentiellement de la volonté politique résolue du Gouvernement de dynamiser le développement du pays grâce à un système de gouvernance efficace », a-t-il déclaré. « Nous savions également qu'il importait de gagner le soutien du public en le sensibilisant aux avantages qu'il pouvait tirer de

l'administration en ligne. L'ouverture des responsables publics et de leurs administrés au changement et leur volonté de modifier les méthodes de travail traditionnelles constituent des ingrédients de base pour une transition sans heurts vers des services en ligne. »

Oksana Rosanova, directrice adjointe des services de sécurité sociale de Konotop, une ville située dans la région de Sumy, au Nord de l'Ukraine, a été impressionnée par la façon « simple et conviviale » dont était géré le système estonien de sécurité sociale, sur base des principes de l'e-gouvernance. « J'admire le fait que des citoyens estoniens ordinaires aient pu jouer un rôle aussi actif pour faire en sorte que leur pays fonctionne », a-t-elle déclaré. « Ils ont depuis longtemps dépassé le stade des simples transactions en ligne pour faire connaître leurs vues sur des forums spécialisés dans des sujets spécifiques, tels que la sylviculture et l'environnement. »

Un autre enseignement utile partagé par les Estoniens concernait la façon dont les autorités avaient réussi à encourager le secteur privé à mettre en place dans tout le pays une solide infrastructure en matière de technologies de l'information et des communications. « Ce sont ces multiples partenariats public-privé qui ont rendu l'Internet accessible à presque tout le monde », a indiqué M. Ott. « Les sociétés d'informatique et le secteur bancaire ont reconnu le lien manifeste qui existait entre un nouveau mode de gouvernance et les possibilités économiques qui allaient inévitablement naître d'une société numérique. »

Comme il fallait s'y attendre, les problèmes que posent la sécurité et la confidentialité à l'ère de l'administration électronique étaient source d'une grande préoccupation parmi les visiteurs ukrainiens. Personne n'ignorait que l'Estonie avait été, en 2007, la cible d'une série de cyberattaques d'une ampleur sans précédent.

« Effectivement, tout incident conduisant à une fuite d'informations sensibles ou toute défaillance technique sonnerait le glas de toute l'idée de l'e-gouvernance et ferait le jeu de ses détracteurs », a indiqué M. Ott.

Dans le cadre d'une séance spéciale, des experts estoniens ont fait la démonstration des mesures de sécurité multicouches que les Estoniens continuent à mettre en place pour éviter les risques potentiels et les intrusions ainsi que pour réduire la vulnérabilité du cyberspace du pays, des mesures qui, selon les Ukrainiens, pouvaient être aisément introduites.

Les experts ont également engagé les Ukrainiens à adopter un cadre juridique approprié et à lancer une vaste campagne de sensibilisation de l'opinion sur l'importance de la sécurité de l'information, de la protection des données personnelles et de l'utilisation d'un logiciel antivirus. Ils ont rappelé que le concept des signatures numériques – une caractéristique qui est aujourd'hui devenue monnaie courante – avait suscité un vif débat public en Estonie.

#### **POINT DE DÉPART**

L'Académie de l'e-gouvernance est convenue de fournir aux participants des conseils sur la façon de mettre en place un système d'information géographique (SIG), un puissant moyen de recueillir, de présenter, d'analyser et de partager des données relatives à un emplacement physique déterminé. Les décideurs et citoyens peuvent consulter ces informations pour diverses raisons : trouver un emplacement approprié pour un magasin, évaluer les dommages environnementaux,



Novembre 2008. Toomas Sepp, responsable de l'administration municipale de Tallinn, explique les subtilités d'« e-Tallinn » à la délégation ukrainienne.

eGovernance Academy :  
[www.ega.ee](http://www.ega.ee)

déterminer les types de délinquance dans une région donnée et ainsi de suite.

« Cette technologie rendra les autorités locales plus efficaces et plus transparentes », explique Ivan Romanow, qui dirige le département de l'information du conseil municipal de Slavutych, dans la région de Kiev. « Nous prévoyons de l'utiliser comme point de départ pour fournir des services de qualité aux entrepreneurs et au grand public. »

Entretemps, les représentants de la ville de Konotop souhaitent en apprendre autant que possible au sujet de la vaste gamme d'informations qu'ils pourraient mettre à la disposition de leurs citoyens grâce aux bornes à écran tactile que la ville prévoit d'installer dans ses bâtiments publics. Ils attendaient avec impatience le jour où chacun pourra avoir accès du bout des doigts à des informations sur les décisions de l'administration locale, sur les appels d'offres et les soumissions, ainsi que sur les plans d'aménagement de la ville.

Vasyl Melnyk, qui dirige le secrétariat du conseil municipal de Zastavna, dans la région occidentale de Khmelnytsky, explique qu'il a été enchanté de vivre le « miracle de l'e-gouvernance estonienne » et de découvrir les principaux jalons du processus de mise en place de l'administration en ligne, tels que l'adoption de « chartes de l'e-citoyen. »

« Il est difficile d'imaginer que l'Estonie ait réussi à devenir une véritable société de l'information en un peu plus d'une décennie », dit-il. « Les participants se sont tous accordés à reconnaître que si l'Ukraine pouvait seulement faire preuve d'une volonté politique suffisante, rien n'empêcherait le pays d'emboîter le pas à l'Estonie. En fait, l'Ukraine a déjà une stratégie de l'information, qu'il suffit d'activer. Nous espérons que nos initiatives pilotes au niveau des municipalités locales auront un effet « boule de neige », susciteront enthousiasme et intérêt et contribueront à favoriser la croissance économique et le développement social. »

**Yaroslav Yurtsaba est responsable national de projet et chef de l'Unité du développement économique au Bureau du Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine.**



# L'Ukraine se prépare au plus grand projet d'élimination de mélange de l'OSCE

*Les traces de rouille indiquent l'âge de dizaines d'énormes conteneurs métalliques, dispersés sur six sites en Ukraine, la plupart d'entre eux étant exposés aux éléments naturels. Se détériorant jour après jour, semblables à des bombes actives, ils constituent une menace pour les êtres humains et l'environnement immédiat et au-delà. Ces cuves contiennent des milliers de tonnes de mélange, un composant toxique et hautement polluant qui a été utilisé par l'armée soviétique pour propulser des fusées à courte et moyenne portées.*

**PAR SUSANNA LÖÖF**

Depuis 2005, l'OSCE et l'Ukraine mettent au point un projet commun visant à éliminer cette menace imminente. L'Organisation est bien placée pour assumer ce rôle. Depuis 2002, elle accumule une expérience et expertise solides, aidant quatre autres participants à éliminer leur stock de mélange par des méthodes sûres pour l'environnement et rentables.

Cette année, les travaux commenceront dans la pratique pour le projet commun OSCE- Ukraine. Au total, ce projet vise à éliminer du pays 16 000 tonnes de mélange. Il s'agit du projet le plus important jamais entrepris par l'OSCE. En Albanie, en Arménie, en Géorgie et au Monténégro, un total de 1 484 tonnes de mélanges ont été soit neutralisées et recyclées en engrais minéraux ou transportées avec précaution pour élimination à l'étranger, ce qui constitue dans chaque pays environ 34 à 872 tonnes. Le projet ukrainien est plus de dix fois supérieur au montant total de l'ensemble des projets antérieurs.

L'Ukraine a longtemps cherché un moyen pour résoudre ce dilemme lié au mélange. Parmi toutes les ex-républiques soviétiques, elle vient au deuxième rang pour le volume de substances dangereuses sur son territoire.

Prenant la parole au Conseil permanent de l'OSCE en avril 2007, le Ministre ukrainien des affaires étrangères d'alors, Arseniy Yatsenyuk, a indiqué qu'il s'agissait d'un « problème considérable » pour le pays.

« Il convient de féliciter l'OSCE pour l'assistance pratique qu'elle offre aux États participants pour éliminer les risques que posent ces héritages militaires et industriels dangereux pour l'environnement », a-t-il affirmé.

Le Secrétaire général de l'OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, a relevé que l'ampleur sans précédent du projet illustre la capacité et la compétence de l'OSCE plus de trente années après sa création. « Les conteneurs de mélange vieillissants constituent des risques graves non seulement pour les centaines de milliers de personnes qui vivent aux alentours mais aussi dans les zones au-delà », a-t-il déclaré.



OSCE/RAINER RADLOFF

Un site de stockage dans l'Ukraine occidentale, juillet 2005. L'expert de l'OSCE, Anton Martynyuk et le général ukrainien Oleksandr Fomenko examinent un conteneur vide de mélange pour inspecter les traces de rouille. D'autres cuves de stockage sur le même site contiennent encore 2 200 tonnes de substances dangereuses qui seront éliminées dans le cadre d'un projet commun OSCE-Ukraine.

Une simple fuite importante ou un accident pourrait avoir un impact grave sur la vie biologique dans un rayon de deux kilomètres et transformer la zone de 25 kilomètres alentour en zone contaminée à hauts risques. Si l'azote entre en contact avec l'eau ou autre matériau organique, il cause une combustion spontanée. Un film sur les projets de l'OSCE relatifs au mélange montre une image obsédante d'une chaussure en cuir explosant en flammes au moment où le produit chimique dangereux est versé.

« En aidant un État participant à résoudre cette menace grave pour les êtres humains et l'environnement, l'OSCE accomplit une fois de plus une action positive dans le domaine de la sécurité pour l'ensemble de la région », a déclaré le Secrétaire général.

La phase initiale du projet portera sur deux sites de stockage particulièrement préoccupants : le premier se situe en Ukraine occidentale où 2 200 tonnes de mélange sont stockées près de la ville d'Ivano-Frankivsk, qui compte plus de 200 000 habitants et juste à un kilomètre du village de Tsenzshiv. Le deuxième site se situe au centre de l'Ukraine, près de Vinnytsa, une ville de plus de 350 000 habitants, où 950 tonnes de mélange sont stockées. Le danger est encore plus grand si l'on considère la proximité du site avec un large dépôt de munitions et la bruyante station de chemin de fer de Salnytska.

Le processus international d'appel d'offres pour ces activités pilotes a été lancé à la mi-décembre 2008 et le soumissionnaire gagnant devrait entreprendre l'opération cet été. Le processus d'élimination devrait durer au total 12 mois.

Si les choses se passent conformément au plan, notamment par rapport au soutien des pays donateurs, un projet similaire devrait être mis en place pour les quatre autres sites de stockage entre 2010 et 2013. Les appels de fonds pour l'élimination se poursuivent, la Suède, le Danemark, la Norvège, l'Espagne, l'Allemagne, la Finlande, la République tchèque, la Pologne et l'Ukraine elle-même faisant partie à ce jour des donateurs.

**Susanna Lööf est attachée de presse à la Section de la presse et de l'information du Secrétariat**