

## 31<sup>e</sup> SESSION

CPL31(2016)05final  
20 octobre 2016

# La démocratie locale à Chypre

Commission de suivi

Rapporteurs<sup>1</sup> : Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE)  
Randi MONDORF, Danemark (R, GILD)

Recommandation 389 (2016) .....	2
Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Le présent rapport de suivi sur la démocratie locale à Chypre est le troisième depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1988. Le rapport note avec satisfaction la décision de la République de Chypre d'accepter, le 26 octobre 2003, d'être liée par l'article 5 de la Charte. Il est aussi souligné dans le rapport l'engagement politique du gouvernement chypriote en faveur de la participation des citoyens aux affaires publiques locales et salué également avec la signature et la ratification par la République de Chypre du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 207). Les rapporteurs expriment cependant certaines préoccupations concernant la fragilité et l'imprécision du cadre législatif entourant les compétences des collectivités locales et leurs conditions d'exercice, ainsi que l'absence de garanties constitutionnelles concernant le principe de l'autonomie locale et le statut des collectivités locales. Les rapporteurs ont également relevé la forte supervision du gouvernement central sur l'exercice du pouvoir de réglementation des collectivités locales et sur leurs ressources humaines, administratives et budgétaires et en particulier sur les petites communes.

Les autorités chypriotes sont donc invitées à réduire leur supervision sur les actes des collectivités locales. Il est en outre recommandé au Gouvernement de reconnaître clairement le statut législatif et, si possible, le statut constitutionnel des collectivités locales, ainsi que le principe de l'autonomie pour toutes les collectivités locales ; de renforcer le fondement législatif de la position des municipalités et des communautés rurales en tant qu'institutions essentielles ; de confier aux collectivités locales d'importantes compétences et responsabilités ; déterminer précisément, par voie législative, quelles autorités administratives sont habilitées à exercer un contrôle légal sur les municipalités ; limiter tous les types de contrôle du gouvernement central sur les collectivités locales à un contrôle *a posteriori* ; allouer aux autorités locales des ressources financières adéquates et définir une méthode de calcul transparente et prévisible pour les subventions versées par l'Etat aux collectivités locales. Enfin le rapport appelle les autorités chypriotes à garantir que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique directement dans l'ordre juridique interne.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès  
SOC : Groupe Socialiste  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RECOMMANDATION<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès, qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale à Chypre, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la République de Chypre est devenue membre du Conseil de l'Europe le 24 mai 1961. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après « la Charte ») le 8 octobre 1986, et l'a ratifiée le 16 mai 1988. L'instrument est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988. Depuis sa ratification, la République de Chypre ne se considère pas liée par l'article 7, paragraphe 2 ;

b. Chypre a adhéré à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 18 décembre 2013. Elle a également adhéré à ses trois Protocoles additionnels sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n°159, n°169 et n°206) le 17 avril 2014. L'île a en outre signé et ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°207) le 28 septembre 2012 ;

c. la Commission de suivi a décidé de procéder à un examen de la situation de l'autonomie locale à Chypre à la lumière de la Charte. A cette fin, elle a désigné deux co-rapporteurs, M. Bernd Vöhringer, Allemagne (L, PPE/CCE) et M<sup>me</sup> Randi Mondorf, Danemark (R, GILD), chargés d'élaborer un rapport sur la démocratie locale dans ce pays et de le soumettre au Congrès<sup>3</sup> ;

d. pendant la visite de suivi, qui a eu lieu du 5 au 7 avril 2016, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions politiques, tels que le Ministère des Finances, le Ministère de l'Intérieur, le Président de la Cour suprême, le Commissaire aux comptes, des représentants du Bureau de l'Ombudsman et des autorités locales de la capitale, Nicosie, de la communauté rurale de Kokkinotrimithia et des municipalités d'Ayios Dhometios et de Paphos. Le programme détaillé de la visite figure en annexe ;

e. la délégation tient à remercier les autorités centrales et locales de Chypre, ainsi que la délégation chypriote auprès du Congrès, les associations nationales de collectivités locales et tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils lui ont aimablement fournies. Elle remercie également l'Ambassadrice de Chypre auprès du Conseil de l'Europe, qui a contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

---

2 Débat et approuvé par la Chambre des pouvoirs locaux le 20 octobre 2016 et adopté par le Congrès le 21 octobre 2016, 3<sup>ème</sup> séance (voir document CPL31(2016)05final, exposé des motifs), rapporteurs : Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE) and Randi MONDORF, Danemark (R, GILD).

3 Les co-rapporteurs ont été assistés par M. Zoltan Szente, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le Secrétariat du Congrès.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. la décision de la République de Chypre d'accepter, le 26 octobre 2003, d'être liée par l'article 5 de la Charte, et de retirer ensuite sa déclaration sur cet article, en parfaite conformité avec l'esprit de la Charte ;

b. la signature et la ratification par la République de Chypre du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, ce qui témoigne d'un engagement politique en faveur de la participation des citoyens aux affaires publiques locales.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants :

a. la fragilité et l'imprécision du cadre législatif entourant les pouvoirs et responsabilités des collectivités locales et leurs conditions d'exercice, ainsi que l'absence de garanties constitutionnelles concernant le principe de l'autonomie locale et le statut des collectivités locales (articles. 2, 4.2, 7.1, 7.3 et 9.2) ;

b. le caractère minimal des responsabilités conférées aux collectivités locales par la législation applicable, et, en particulier, le manque de véritables fonctions d'administration locale pouvant être exercées de manière pleine et entière (articles. 3.1 et 4.4) ;

c. l'importance du contrôle du gouvernement sur l'exercice du pouvoir de réglementation des autorités locales et sur leurs ressources humaines, administratives et budgétaires, ainsi que l'actuel manque de clarté concernant les autorités administratives habilitées à exercer un tel contrôle sur les municipalités (article 8, 6.2 et 9.6) ;

d. l'inadéquation des ressources dont disposent les collectivités locales pour l'exercice de leurs pouvoirs, ce qui entraîne une dépendance à l'égard de l'Etat, en particulier dans le cas des petites communes (articles 6.2, 9.4 et 9.5), ainsi que les inégalités entre les municipalités et les communautés rurales en ce qui concerne les ressources humaines et d'autres ressources techniques (article 6.2) ;

e. la fragilité du statut juridique de la Charte dans l'ordre juridique interne de Chypre et, en particulier, l'absence d'applicabilité directe des dispositions ratifiées.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités chypriotes :

a. à reconnaître clairement le statut législatif et, si possible, le statut constitutionnel des collectivités locales, ainsi que le principe de l'autonomie pour toutes les autorités locales afin de renforcer leur rôle important dans la réglementation et la gestion des affaires publiques locales, et de réglementer le statut juridique des membres élus des conseils locaux de façon à permettre le libre exercice de leurs fonctions ;

b. à renforcer le fondement législatif de la position des municipalités et des communautés rurales en tant qu'institutions essentielles, ainsi que de leur rôle substantiel dans la réglementation et la gestion des affaires publiques locales, et à réglementer le statut juridique des membres élus des conseils locaux pour leur permettre d'exercer librement leurs fonctions ;

c. à confier d'importantes compétences et responsabilités aux collectivités locales qu'elles pourront, dans la pratique, exercer de manière pleine et entière et, conformément au principe de subsidiarité, à définir les tâches concernées en tant que véritables fonctions d'autonomie locale ;

d. à déterminer précisément, par voie législative, quelles autorités administratives sont habilitées à exercer un contrôle légal sur les municipalités ;

e. à limiter tous les types de contrôle du gouvernement sur les collectivités locales à un contrôle de légalité *a posteriori* de la gestion et de la réglementation des municipalités et des communautés rurales, et à dessaisir le gouvernement du pouvoir d'approuver les budgets de toutes les collectivités locales préalablement à leur exécution ;

*f.* à élaborer une législation définissant formellement les procédures relatives à la consultation des collectivités locales et de leurs associations afin de garantir qu'elles soient consultées de manière effective, c'est-à-dire en temps utile et de manière appropriée, pour toutes les questions qui les concernent directement, et en particulier les questions financières ;

*g.* à allouer aux autorités locales des ressources financières adéquates, qui soient proportionnées à leurs responsabilités et dont elles pourront disposer librement dans le cadre de leurs compétences ;

*h.* à définir une méthode de calcul transparente et prévisible pour les subventions versées par l'Etat aux collectivités locales, qui repose sur une évaluation rigoureuse des besoins de ces dernières, et à introduire un mécanisme de péréquation financière entre les collectivités locales ;

*i.* à garantir que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique directement dans l'ordre juridique interne, et en particulier à veiller à ce qu'elle soit dûment prise en considération dans les procédures judiciaires.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet Etat membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale à Chypre, ainsi que de son exposé des motifs.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table of Contents

1.	Introduction .....	6
2.	Informations générales et contexte politique .....	7
3.	Fondements constitutionnels et législatifs de l'autonomie locale .....	7
4.	Division administrative de Chypre .....	8
4.1	Districts administratifs .....	8
4.2	Municipalités .....	9
4.3	Communautés rurales .....	10
5.	Principales compétences et responsabilités des collectivités locales .....	10
6.	Structure organisationnelle et processus décisionnel des collectivités locales .....	12
7.	Finances des collectivités locales .....	13
7.1	Données générales et principes fondamentaux relatifs aux finances des collectivités locales .....	13
7.2	Budgets des collectivités locales .....	15
7.3	Recettes locales .....	16
7.3.1	Impôts locaux et impôts partagés .....	16
7.3.2	Emprunts .....	17
7.3.3	Autres ressources locales .....	17
7.4	Subventions de l'Etat .....	17
7.5	Péréquation financière .....	19
8.	Relations entre les autorités centrales et locales, et procédure de consultations entre elles ...	19
8.1	Contrôle des autorités centrales sur les autorités locales .....	19
8.2	Consultation avec les autorités locales ; associations de collectivités locales .....	19
9.	Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale .....	20
9.1	Principe et concept de l'autonomie locale (articles 2 et 3) .....	20
9.2	Portée de l'autonomie locale (article 4) .....	21
9.3	Protection des limites territoriales (article 5) .....	22
9.4	Structures administratives (article 6) .....	23
9.5	Exercice des responsabilités et contrôle administratif (article 8) .....	24
9.6	Ressources financières (article 9) .....	24
9.7	Droit d'association des collectivités locales et protection légale de l'autonomie locale (articles 10 et 11) .....	27
9.8	Engagements – réserves émises par les Etats (article 12) .....	28
10.	Conclusions et propositions .....	28
	Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en République de Chypre .....	31

## 1. Introduction

1. La République de Chypre a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 8 octobre 1986 et l'a ratifiée le 16 mai 1988. Le pays ne se considère pas lié par le paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte. Il a également signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) en 2011, l'a ratifié le 28 septembre 2012 ce qui a donné lieu à son entrée en vigueur eu égard à Chypre le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Chypre a également signé en 2011 et ratifié le 18 décembre 2013 la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales (STCE n° 106), qui est entrée en vigueur à Chypre le 19 mars 2014. Le pays a en outre signé les deux protocoles additionnels à cette convention-cadre (CETS n°159 et 169) le 8 septembre 2011 et les a ratifiés le 17 avril 2014 (entrée en vigueur le 18 juillet 2014. Enfin, Chypre est signataire du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (CETS n°206) le 8 septembre 2011, qu'elle a ratifié le 17 avril 2014 et mis en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014. .

2. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. A ce jour, le Congrès a établi deux rapports de suivi sur Chypre, ainsi que deux recommandations : la première en 2001 [Recommandation 96 (2001)1 sur la démocratie locale à Chypre], et la deuxième en 2005 [Recommandation 178 (2005) sur la démocratie locale à Chypre].

4. Conformément à la Résolution 307 (2010) révisée, la procédure de suivi s'effectue tous les cinq ans dans chaque Etat membre du Conseil de l'Europe ayant signé et ratifié la Charte.

5. Aux fins de la préparation d'un nouveau rapport exhaustif de suivi, la Commission de suivi a désigné une délégation constituée de deux corapporteurs, M. Bernd Vöhringer, (Allemagne, L, PPE/CCE<sup>4</sup>), rapporteur sur la démocratie locale, et M<sup>me</sup> Randi Mondorf (Danemark, R, GILD<sup>5</sup>), rapporteure sur la démocratie régionale. Tous deux ont été assistés du Professeur Zoltán Szente, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du secrétariat de la Commission de suivi.

6. Lors de la visite de suivi, qui a eu lieu du 5 au 7 avril 2016, les rapporteurs du Congrès ont pu rencontrer le ministre des Finances et les hauts représentants du ministère de l'Intérieur. La délégation a également rencontré des membres des associations nationales de collectivités locales (l'Union des municipalités de Chypre et l'Union des communautés rurales de Chypre), des membres de la délégation nationale de Chypre auprès du Congrès, le Président de la Cour suprême, l'Ombudsman, le Commissaire aux comptes et de hauts responsables de la Cour des comptes, le maire et le maire-adjoint de la capitale, Nicosie, d'Ayios Dhometios et de Paphos, et le Président de la communauté rurale de Kokkinotrimithia. Les rapporteurs regrettent de ne pas avoir pu s'entretenir avec les membres de la Chambre des Représentants. Le programme détaillé de la visite est annexé au présent rapport.

7. Les rapporteurs tiennent à remercier les autorités chypriotes et les représentants des associations nationales de collectivités locales, ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés par la délégation du Congrès du Conseil de l'Europe lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

8. Le présent rapport a été établi d'après les informations et données recueillies pendant la visite de suivi et transmises par les institutions hôtes et les homologues chypriotes de la délégation (les données et documents écrits utilisés font l'objet de l'Annexe 2).

4 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.

5 GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès.

## 2. Informations générales et contexte politique

9. La République de Chypre est une île située à l'est de la Méditerranée, non loin de la Syrie et de la Turquie. Sa capitale est Nicosie (*Lefkosia*), dernière capitale divisée d'Europe. La ville, qui compte environ 55 000 habitants (la population de l'ensemble de l'agglomération est de 239 277 habitants<sup>6</sup>), abrite la plupart des bâtiments administratifs. Chypre étant divisée depuis l'invasion turque de 1974, la République de Chypre ne peut exercer sa souveraineté sur la partie nord de l'île. Le présent rapport se concentre sur la situation dans les régions contrôlées par le Gouvernement de la République de Chypre.

10. D'après le recensement effectué en 2011, cette année-là, la population totale de Chypre s'élevait à 1 133 803 habitants, dont 838 897 vivaient dans la région contrôlée par la République de Chypre, et 294 906 au nord de l'île. En 2015, la population totale était estimée à 1 172 071 personnes. La société chypriote, multiethnique, se compose de Chypriotes grecs (77 %), de Chypriotes turcs (18,3 %), d'Arméniens-Géorgiens (0,6 %), de catholiques romains et de maronites (0,5 %) et d'environ 10 500 personnes d'origine russe.

11. Ancienne colonie britannique, Chypre a accédé à l'indépendance en 1960 – année où a été adoptée la Constitution instituant la République de Chypre en tant qu'Etat souverain, dont les principaux objectifs étaient non seulement d'institutionnaliser le traditionnel système de la séparation des pouvoirs, mais aussi d'instaurer une complexe répartition du pouvoir entre la communauté des Chypriotes grecs et celle des Chypriotes turcs.

12. Chypre est dotée d'un gouvernement à régime présidentiel. Le chef de l'Etat est le Président, élu au suffrage universel direct et à la majorité des voix pour un mandat de cinq ans. Ce dernier est également le chef du Conseil des ministres, dont il nomme et révoque les membres, actuellement au nombre de onze.

13. Le pouvoir législatif est exercé par un parlement monocaméral (la Chambre des Représentants, *Βουλή των Αντιπροσώπων*), élu au suffrage universel direct et au scrutin secret pour un mandat de cinq ans. Tous les citoyens âgés de plus de 18 ans ont le droit de vote. A Chypre, la participation aux élections législatives est obligatoire. Conformément à la Constitution, la Chambre des Représentants compte 80 sièges, dont 56 sont réservés à des membres de la communauté chypriote grecque qui inclue également les Arméniens, les Latins et les Maronites selon les dispositions constitutionnelles pertinentes, et 24 à des membres de la communauté chypriote turque.

14. Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. A Chypre, il existe deux degrés de juridiction. Ainsi, différents types de tribunaux statuent en première instance, et la Cour suprême constitue l'instance d'appel. Elle a également compétence pour juger de la constitutionnalité des lois et d'autres normes juridiques.

15. Chypre est membre du Conseil de l'Europe depuis 1961, et de l'Union européenne depuis 2004.

## 3. Fondements constitutionnels et législatifs de l'autonomie locale

16. La Constitution de 1960 ne reconnaît les collectivités locales que de façon indirecte, par le biais, d'une part, de l'obligation de créer pour les communautés grecque et turque des municipalités séparées dans les cinq plus grandes villes de la République, à savoir Nicosie, Limassol, Famagusta, Larnaca et Paphos, et, d'autre part, des règles d'incompatibilité (certaines fonctions publiques, telles que la fonction de Président de la République ou de ministre, ne peuvent être exercées parallèlement à celle de conseiller municipal, par exemple).

17. En fait, la Constitution ne visait pas à instituer les règles fondamentales de l'autonomie locale, mais plutôt à régler les relations entre les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs, en établissant que la composition des instances municipales devait reposer sur une représentation proportionnelle des deux communautés. La Constitution prévoit également une fiscalité différente au niveau local pour les deux communautés, ainsi que des responsabilités différentes en ce qui concerne

---

<sup>6</sup> D'après le recensement du 1er octobre 2011.

l'octroi de licences ou de permis relatifs aux établissements, lieux ou travaux de construction, ou la planification urbaine.

18. Cependant, en raison des conflits entre les deux communautés, qui ont éclaté en 1963, les dispositions de la Constitution régissant les relations entre les Chypriotes grecs et le Chypriotes turcs sont restées lettre morte. Déjà avant l'invasion turque, les représentants de la communauté chypriote turque ne participaient pas aux travaux des instances constitutionnelles. Dans ce contexte, pour permettre à l'Etat d'exister et aux instances publiques de fonctionner, le principe de la nécessité a été invoqué, permettant aux députés chypriotes grecs d'adopter des lois.

19. Le statut juridique et administratif des municipalités est régi par la loi n°111 de 1985 sur les municipalités (ci-après la « loi sur les municipalités »), qui a été amendée plus de cinquante fois depuis son entrée en vigueur et fait actuellement l'objet d'une révision complète (les modifications les plus importantes sont détaillées ci-après). Le statut juridique, les questions organisationnelles et les principales tâches et fonctions des communautés rurales sont régies par la loi sur les communautés rurales de 1999 (n°86), qui a également été amendée à plusieurs reprises. Outre ces deux lois, il existe quelques autres textes de loi instituant des obligations pour les municipalités et les communes.

20. En principe, toutes les municipalités et communautés rurales déplacées ont conservé leur statut de collectivité locale et sont situées en dehors de la zone contrôlée par le gouvernement.

21. Les élections locales de tous les maires et membres des conseils locaux se tiennent tous les cinq ans, à une date fixée par le ministre de l'Intérieur, conformément à la loi. Elles ont lieu selon le mode de scrutin proportionnel, la participation étant obligatoire pour tous les citoyens (comme dans le cas des élections législatives). Les candidats peuvent se présenter soit en tant que membres d'un parti, soit en tant que candidats indépendants. Tous les maires sont élus directement. Il convient de souligner que les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne peuvent être autorisés à participer aux élections locales dès lors qu'ils sont âgés de plus de 18 ans et inscrits sur les listes électorales en tant que résidents locaux. Tous les électeurs inscrits sur les listes et âgés de plus de 25 ans sont éligibles aux fonctions de maire ou de conseiller.

#### **4. Division administrative de Chypre**

##### **4.1 Districts administratifs**

22. Chypre est un Etat unitaire avec un seul niveau de gouvernance locale. Cependant, son territoire est divisé en six districts administratifs qui portent le nom de leur chef-lieu : Famagusta, Kyrenia, Larnaca, Limassol, Nicosie et Paphos. En fait, il s'agit de régions administratives (officielles) subordonnées au gouvernement central. Elles sont dirigées par des chefs de district (*district officers*), qui sont de hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement et dont la principale fonction est de coordonner les activités des ministères centraux dans leur domaine de compétence, sous le contrôle direct du ministère de l'Intérieur.

23. Bien que Chypre soit dotée d'un système de gouvernance locale à un seul niveau, il existe deux types de collectivités locales : les municipalités (consistant essentiellement en des villes de plus de 5 000 habitants) et les communautés rurales (dans les régions rurales), pour lesquelles il existe des statuts juridique et administratif différents, et dont l'éventail des compétences et responsabilités diffère en partie.



## LES DISTRICTS DE CHYPRE



Légende : ——— Limite de district  
----- La zone située au nord de cette ligne est occupée par les forces turques

#### 4.2 Municipalités

24. Actuellement, on compte 30 municipalités – ou 39 si l'on inclut les municipalités situées dans la partie nord de l'île, qui sont considérées comme « déplacées ». En effet, si elles ont conservé le même statut juridique, leur maire et leur conseil municipal ont été « temporairement » déplacés. Il convient aussi de noter que d'autres municipalités et communautés rurales, qui sont sous le contrôle des autorités chypriotes, se trouvent dans l'incapacité d'exercer leurs compétences sur l'intégralité du territoire placé sous leur responsabilité. Elles sont situées le long de la ligne de séparation, ce qui signifie que les secteurs concernés appartiennent à la partie nord ou à la zone tampon.

25. Bien que Nicosie, en tant que capitale et plus grand centre politique, économique et culturel du pays, occupe une place de premier plan sur l'île, elle n'est pas dotée d'un statut administratif particulier. La municipalité de Nicosie n'est que l'une des collectivités locales parmi les autres, même si, tout comme d'autres centres régionaux tels que Limassol, Larnaca et Paphos, elle assure certaines fonctions supplémentaires déléguées par le gouvernement central. Nicosie, Limassol, Larnaca et Paphos sont ainsi responsables de l'aménagement du territoire.

26. Chaque municipalité est une personne morale de droit public, ce qui signifie qu'elle peut ester en justice en son propre nom et dans son propre intérêt.

27. La loi sur les municipalités dispose qu'une nouvelle municipalité peut être créée dans une ville, un village ou un groupe de villes ou de villages comptant plus de 5 000 habitants si le Conseil des ministres, après avoir obtenu le consentement de la population locale par le biais d'un référendum (plébiscite) sur la question, certifie que la région concernée dispose de la capacité financière nécessaire pour fonctionner de façon adéquate et efficiente en tant que municipalité. Dans cette optique, la population de la région concernée peut demander au gouvernement d'autoriser la tenue d'un référendum local et d'organiser un tel vote. Si la majorité de la population se prononce en faveur de la création de la nouvelle municipalité, le Conseil des ministres adopte un décret en ce sens.

28. Il convient également de noter que si la population d'une municipalité descend sous le seuil des 4 000 habitants pendant trois années consécutives, cette dernière peut perdre son statut de municipalité (et devenir une commune). La dissolution de toute municipalité doit être décrétée par le Conseil des ministres.

29. Sous certaines conditions définies dans la loi sur les municipalités, deux ou plusieurs municipalités ou villages peuvent s'unir pour former une unité administrative locale plus importante. Pour ce faire, les collectivités locales concernées peuvent déposer une demande d'approbation de fusion auprès du ministre de l'Intérieur. Un processus de fusion peut également être lancé à l'initiative du/de la ministre s'il/elle considère que le regroupement d'une municipalité ou d'un village avec la collectivité locale voisine est « souhaitable ». Cependant, quelle que soit la manière dont le processus a été engagé, il est nécessaire d'obtenir le consentement de la population des collectivités locales concernées par le biais d'un référendum local. Ainsi, le Conseil des ministres approuve ces fusions si les résultats du référendum sont favorables. Le décret gouvernemental qui s'ensuit peut en outre contenir des directives considérées comme nécessaires pour la mise en œuvre effective de la fusion.

30. A la demande des municipalités concernées, et après avoir entendu leurs arguments, le Conseil des ministres peut ordonner la redéfinition, la modification, l'extension ou la diminution du territoire couvert par celles-ci.

#### **4.3 Communautés rurales**

31. Comme indiqué précédemment, la création et le fonctionnement des communautés rurales sont régis par la loi sur les communautés rurales de 1999. Actuellement, on compte 492 communautés rurales, dont 350 situées dans la zone contrôlée par le gouvernement. Elles ont plus ou moins les mêmes fonctions que les municipalités. Cependant, il existe un certain nombre de petites communautés qui ne peuvent fonctionner sans assistance extérieure.

### **5. Principales compétences et responsabilités des collectivités locales**

32. Conformément à la loi sur les municipalités, ces dernières disposent d'une compétence générale, c'est-à-dire qu'elles sont habilitées à gérer toutes les affaires locales et à exercer tous les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Les pouvoirs et responsabilités des collectivités locales sont exercés par le conseil municipal et le maire. Malgré cette disposition établissant la compétence générale des pouvoirs locaux en ce qui concerne les affaires locales, cette même loi précise les principales obligations et fonctions des municipalités. Les tâches et pouvoirs qui ne sont pas mentionnés dans cette liste ou dans d'autres textes de loi relèvent de la compétence des instances administratives du gouvernement central.

33. La loi susmentionnée confère aux municipalités la responsabilité de la planification urbaine, qui, à Chypre, englobe la délivrance d'autorisations d'urbanisme. Cependant, il semblerait qu'il s'agisse là d'une responsabilité déléguée par l'Etat car la loi prévoit qu'en matière d'urbanisme, une municipalité peut exercer tout pouvoir qui lui est transféré par le ministre. Dans ce contexte, le ministre a délégué ses compétences relatives à la délivrance d'autorisations d'urbanisme pour certains projets aux municipalités de Nicosie, de Limassol, de Larnaca et de Paphos. Toutes les municipalités ont cependant le pouvoir de délivrer des permis de construire, en vertu de la loi réglementant les rues et les bâtiments.

34. Autre domaine majeur de compétence des municipalités : l'approvisionnement en eau. En effet, elles assurent la construction, l'entretien et l'exploitation des systèmes d'approvisionnement en eau de leur communauté locale, ainsi que l'entretien des réseaux d'égout et des systèmes d'assainissement situés sur leur territoire. Plusieurs municipalités ont choisi d'exercer seules ces fonctions, comme le prévoit la législation. Cependant, dans certaines des principales zones urbaines, cette mission est assurée par des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement des eaux usées – créés en vertu de lois distinctes – qui sont gérés par un conseil composé d'élus (maires et conseillers municipaux) représentant toutes les municipalités participantes.

35. Les municipalités sont également chargées de l'entretien du réseau routier, de la construction des routes et ponts publics, de l'éclairage public et du nettoyage des espaces publics.

36. Elles gèrent aussi la collecte et l'élimination des déchets, ainsi que les cimetières, bains et toilettes publics, et d'autres installations sanitaires.

37. La loi sur les municipalités confère également aux collectivités locales certains pouvoirs de supervision et de réglementation. Ainsi, elles assurent le contrôle de toutes les boulangeries, la réglementation de la détention, l'élevage ou la garde de tous les animaux et oiseaux, ou la création, l'entretien, l'exploitation et le contrôle des abattoirs. Elles sont habilitées à délivrer des permis de construire et des autorisations et licences pour la construction de stations essence, l'affichage de publicités, la vente de boissons alcoolisées et de tabac et la détention de chiens. Seules les municipalités de Nicosie, Limassol, Larnaca et Paphos octroient des autorisations d'urbanisme. En fait, il s'agit d'une tâche d'administration publique déléguée par le gouvernement central aux principaux centres urbains.

38. De plus, les municipalités sont investies de certaines compétences dans le domaine économique, telles que la réglementation des entreprises, du commerce et des marchés locaux.

39. Par ailleurs, elles peuvent promouvoir, en fonction de leurs moyens financiers, tout un éventail d'activités et d'événements, notamment dans les domaines de l'art, de l'éducation, du sport et de l'action sociale.

40. Cependant, il est frappant de constater, dans le cadre du présent examen des tâches et fonctions conférées aux municipalités, le nombre d'aspects des affaires publiques locales qui ne sont pas réglementés ni gérés par celles-ci. Globalement, la plupart des services publics locaux, tels que l'assistance sociale, la santé publique, l'éducation, le logement, les transports publics et la protection de l'environnement ne sont pas de leur ressort, mais de celui des entités administratives centrales, même si certaines municipalités assument ces services, en coopération avec le gouvernement central, dans des proportions variables en fonction de leurs moyens financiers. Il convient de souligner que les municipalités chypriotes ne sont investies que de tâches obligatoires, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas habilitées à remplir des tâches et fonctions facultatives (non imposées) au nom de la population locale. Il est à noter que les grandes municipalités comme Nicosie fournissent des services sociaux à leurs citoyens et peuvent assumer certaines compétences dans le domaine des soins de santé.

41. Elles peuvent passer des contrats avec d'autres collectivités locales pour l'exécution conjointe de certains services, tels que les services publics essentiels, qui sont précisés par la loi sur les municipalités. Le plus souvent, ces contrats concernent l'entretien des infrastructures publiques, mais les collectivités locales peuvent également s'associer pour la collecte et l'élimination des déchets, la construction et l'entretien des rues, l'octroi des autorisations d'urbanisme et des permis de construire, et d'autres services spécifiés, parfois, par le Conseil des ministres. En fait, ces associations (ou groupements) intermunicipales (ou intercommunales) sont établies dans l'objectif d'améliorer la prestation des services publics. Les contrats ainsi passés doivent préciser le taux de contribution de chaque collectivité locale participante au coût total de la prestation conjointe de services.

42. Les municipalités sont également habilitées à élaborer et à adopter des réglementations locales (règlements). Cependant, l'étendue de leurs compétences dans ce domaine reflète la portée extrêmement limitée des responsabilités des collectivités locales et est étroitement définie par la loi. De fait, toutes les réglementations locales doivent être soumises par le ministre compétent au Conseil des ministres pour approbation. De plus, en règle générale, les décrets adoptés par les collectivités locales doivent également avoir été préalablement approuvés par le parlement.

43. Les autorités locales n'ont qu'un rôle limité dans la planification et la mise en œuvre des projets de développement local. Bien qu'en vertu de la loi sur les municipalités de 1985 et de quelques autres lois, elles soient habilitées à mener de tels projets (pouvant porter sur la construction d'édifices municipaux/d'infrastructures municipales ou de rues, par exemple), elles doivent préalablement obtenir l'approbation des autorités centrales, tant pour l'aspect technique que pour l'aspect financier, y compris la souscription de prêts pour le financement de tels projets. Dans le cas des communautés rurales, pratiquement tous les projets de développement local sont planifiés et gérés par les autorités centrales.

44. Les tâches et fonctions incombant aux communautés rurales sont relativement similaires à celles des municipalités.

45. Les conseils des différentes communautés rurales peuvent coopérer avec d'autres communautés ou municipalités pour la prestation conjointe de services publics. Conformément à la loi sur les communautés rurales, ce type de groupement peut être établi pour certains services techniques tels que la construction et l'entretien d'édifices communautaires et municipaux, l'entretien du réseau routier ou l'entretien des parcs publics et d'autres questions connexes, pour certaines tâches de secrétariat ou de comptabilité, pour les services sanitaires, pour la régulation de la circulation ou pour tout autre service qu'il est jugé nécessaire de fournir.

46. Il convient de souligner que des projets relatifs à une réforme approfondie de l'administration sont en cours à Chypre. Le processus général a été lancé en 2011 et a consisté, jusqu'à présent, à définir les principaux axes de cette réforme. Si les changements prévus sont effectivement mis en œuvre, ils modifieront profondément l'étendue des pouvoirs et des responsabilités de toutes les collectivités locales, ainsi que la manière dont les fonctions publiques sont assurées. Trois propositions de lois sont envisagées dans ce contexte : deux visant à amender la loi sur les municipalités et la loi sur les communautés rurales, et une portant sur la création de « complexes de districts », la gestion de ceux-ci ainsi que leurs compétences et d'autres questions pertinentes. Ces projets prévoient ainsi la création de six ensembles de districts, qui constitueraient des groupements obligatoires de collectivités locales. Ceux-ci prendraient en charge les tâches et fonctions les plus coûteuses des municipalités et des communautés rurales ; ils gèreraient donc les services de gestion des eaux, le traitement des eaux usées et l'élimination des déchets. Les compétences en matière d'urbanisme et de délivrance de permis de construire leur seraient également transférées.

47. La mise en place de ces nouveaux groupements de districts vise à favoriser l'intégration des pouvoirs locaux et la rationalisation de l'administration publique (les deux autorisations nécessaires pour la construction de nouveaux édifices seraient délivrées par la même autorité, par exemple). Bien que les rapporteurs aient été informés par les représentants du ministère de l'Intérieur que le gouvernement central doterait les nouveaux groupements de certaines compétences et fonctions, ainsi que des ressources financières nécessaires à leur mise en œuvre, ils ne disposent d'aucune information précise, à ce jour, sur les tâches qui seront décentralisées.

48. Les règles régissant l'organisation et le fonctionnement des groupements de districts seraient globalement similaires à celles qui régissent les municipalités et les communautés rurales. Au moment de la visite de suivi se posait la question de savoir si les membres des conseils des groupements de districts devraient être élus au suffrage direct, ou s'ils devraient être délégués par leurs conseils municipaux et communautaires respectifs. Le fondement démocratique des nouveaux groupements de districts présente un intérêt car si ceux-ci étaient développés plus avant à l'avenir, ils pourraient donner naissance à de véritables administrations régionales (au niveau des districts).

49. D'autres amendements aux Lois sur les municipalités et sur les communautés rurales ont également été préparés. Ainsi, la nouvelle réforme met l'accent sur la promotion des formes de participation directe des citoyens, entre autres. Elle prévoit aussi la réduction du nombre de conseillers locaux, et les nouvelles règles pourraient également modifier le système de commissions des collectivités locales.

50. D'après les dernières informations, toutes les décisions relatives aux propositions de réforme seront prises après les prochaines élections législatives, prévues en mai 2016.

## **6. Structure organisationnelle et processus décisionnel des collectivités locales**

51. Conformément à l'article 173 de la Constitution, chaque municipalité est gérée par un conseil qui exerce tous les pouvoirs qui sont conférés aux municipalités par la loi sur les municipalités et d'autres textes de loi. Les conseils locaux, composés du maire et des conseillers, remplissent un mandat de cinq ans. Le nombre de conseillers varie de 8 à 26, en fonction du nombre d'électeurs dans chaque collectivité locale.

52. Le maire exerce le pouvoir exécutif dans la municipalité ; il est le représentant de l'administration municipale. Il/elle convoque les réunions du conseil, en prépare l'ordre du jour et est responsable de l'exécution des décisions du conseil. Le maire préside ces réunions, ainsi que toutes celles des commissions auxquelles il/elle assiste. Le rôle prééminent du maire est renforcé par la loi sur les municipalités, qui stipule qu'il/elle est responsable de tous les services municipaux, dont il/elle oriente, dirige et contrôle les activités. Il/elle est également responsable de la collecte des recettes

municipales, et autorise les agents de la municipalité à délivrer des licences. Chaque conseil municipal est doté d'un maire-adjoint qui remplace le maire en l'absence ou en l'incapacité de ce dernier.

53. Les municipalités sont libres de créer des commissions afin d'aider le conseil dans ses travaux. Cependant, chaque municipalité est tenue d'instituer une commission de gestion municipale, chargée de préparer le budget, le rapport et les comptes annuels de la municipalité pour le conseil et d'assister et de conseiller le maire dans la coordination des travaux des diverses commissions. Celles-ci sont composées des conseillers, proportionnellement à la représentation des partis au sein du conseil.

54. Les principales positions et fonctions au sein des municipalités (le Secrétaire municipal, l'ingénieur urbaniste, le Trésorier et ou le responsable de la santé, par exemple) sont définies dans la législation pertinente, mais les collectivités locales peuvent en créer d'autres si elles estiment que cela est nécessaire.

55. S'agissant des ressources administratives et humaines des municipalités, le gouvernement central exerce une influence décisive sur le recrutement des agents administratifs. En effet, le nombre de fonctionnaires et d'agents de la fonction publique employés par une collectivité locale (c'est-à-dire l'ensemble des « postes de la fonction publique municipale », aux termes de la Loi) est étroitement contrôlé par les ministères de tutelle par le biais de l'approbation des budgets locaux, même si le conseil nomme des personnes aux « postes principaux » tels qu'énoncés par la loi (du greffier municipal à l'ingénieur urbaniste). Même les règlements municipaux régissant la procédure de recrutement doivent être approuvés par le Conseil des ministres. La loi établit une règle d'incompatibilité entre la fonction de membre du conseil municipal et les postes de la fonction publique municipale. Les règles et procédures uniformes relatives au recrutement, aux promotions, aux traitements, aux responsabilités et obligations et à d'autres questions concernant les fonctionnaires s'appliquent également aux employés des municipalités (et des communes). La loi chypriote établit une distinction entre les fonctionnaires et les agents de la fonction publique, au niveau central comme au niveau local.

56. Toutes les municipalités peuvent édicter une réglementation locale ou leur propre règlement intérieur.

57. La durée du mandat des conseils des communautés rurales est de cinq ans. Le président du conseil et les conseillers sont élus selon un processus similaire à celui des membres des conseils municipaux. Il existe cependant une loi assez étrange à Chypre, selon laquelle le Conseil des ministres est habilité à ne pas organiser d'élections locales au sein d'une communauté rurale « lorsque l'intérêt général l'exige ». Le cas échéant, le président et tous les autres membres du conseil sont nommés par le ministre de l'Intérieur.

58. Le nombre de membres des conseils des communautés rurales varie de 4 à 8, en fonction du nombre d'électeurs locaux. Le président du conseil joue un rôle important, similaire à celui des maires de municipalité. Il est à noter que si le président du conseil est dans l'incapacité ou refuse de mettre en œuvre les décisions du conseil, le chef de district peut agir en lieu et place de ce dernier.

59. S'agissant des méthodes de travail des communautés rurales, conformément à la loi sur les communautés rurales, le conseil se réunit régulièrement, une fois par mois, et de façon extraordinaire chaque fois que le président du conseil l'estime nécessaire, ou sur demande écrite d'au moins un tiers des membres du conseil. Les réunions sont convoquées par le président du conseil.

## **7. Finances des collectivités locales**

### **7.1 Données générales et principes fondamentaux relatifs aux finances des collectivités locales**

60. La part du secteur des collectivités locales dans le budget de l'Etat ou l'économie nationale est extrêmement faible. De fait, le poids de leurs dépenses dans le PIB est probablement le plus faible de l'Union européenne (voir Tableau 1).

**Tableau 1**  
**Part des dépenses des collectivités locales dans le PIB et dans l'ensemble des dépenses publiques à Chypre (en %)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Part des dépenses des collectivités locales dans le PIB	2,03	1,85	1,78	1,73	1,97	2,03	2,14	1,82	1,54	1,58	1,29
Part des dépenses des collectivités locales dans l'ensemble des dépenses publiques	5,14	4,76	4,71	4,47	4,65	4,82	5,03	4,35	3,71	3,25	3,23

Source : Ministère des Finances

61. Les collectivités locales ont différentes sources de revenus. Plus de la moitié de l'ensemble de leurs ressources financières provient de ressources locales ou « propres » (voir Tableau 2), le reste étant issu de subventions de l'Etat (subventions annuelles et/ou subventions allouées en compensation de la suppression par l'Etat de taxes auparavant imposées par les municipalités; en outre, l'attribution de subventions affectées est déterminante pour le financement de projets de développement local).

**Tableau 2**  
**Part des principales ressources dans le budget total des collectivités locales (en %)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Droits et redevances	20,6	22,2	23	23,8	21,5	20,3	18,1	21,3	27,5	29,1	27,6
Taxes sur la production et les importations	20,7	25,2	27,8	28,4	24	23,1	22,2	22,6	33,6	30,7	30,2
Revenus de la propriété	1,1	2,8	4	2	1,1	1	0,9	0	0	0,9	0,9
Subventions de l'Etat	57,5	49,8	45,2	45,8	53,3	55,6	58,9	56,1	38,9	39,3	41,2

Source : Ministère des Finances

62. Les collectivités locales ont le droit d'avoir leurs propres budgets locaux. Le budget annuel de chacune d'entre elles doit être approuvé par le gouvernement central pour pouvoir être exécuté. En fait, les municipalités doivent préparer deux budgets par an : le budget annuel, qui comprend toutes les recettes, les dépenses courantes et les projets de développement, et un autre budget qui présente l'ensemble des recettes et des dépenses courantes. Ils doivent être soumis en même temps au gouvernement central pour approbation.

63. S'agissant des finances des collectivités locales, il semble que le principe de l'équilibre budgétaire soit profondément ancré à Chypre. Bien que la loi ne définisse pas de limite en ce qui concerne les dépenses des collectivités, les circulaires du gouvernement stipulent que ces dernières doivent avoir un budget équilibré, au moins pour ce qui est de leurs dépenses de fonctionnement, et être en mesure de rembourser leurs prêts.

64. En ce qui concerne le volet « dépenses » du budget des collectivités locales, le Tableau 3 montre le ratio entre leurs dépenses courantes et leurs dépenses d'investissement. En fait, les projets de développement local sont cofinancés par les collectivités locales concernées et le gouvernement central. La tendance est clairement défavorable pour les collectivités locales. En effet, la part des recettes d'investissement (c'est-à-dire les ressources affectées aux projets de développement et aux

investissements) n'a fait que diminuer au cours des dernières années, et le montant total des subventions de l'Etat a été réduit lui aussi.

**Tableau 3**  
**Part des dépenses courantes et des dépenses d'investissement dans le budget total des collectivités locales (en %)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Part des dépenses courantes totales dans les dépenses totales des collectivités locales	66,15	69,11	69,81	69,39	69,59	68,97	67,44	70,66	77,98	82,07	86,78
Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des collectivités locales	33,85	30,89	30,19	30,61	30,41	31,03	32,56	29,34	22,02	17,93	13,22

Source : Ministère des Finances

65. Les municipalités peuvent posséder des biens immobiliers, qui doivent être enregistrés au cadastre du district, contrôlé par le gouvernement. Elles peuvent vendre ou échanger ces biens. Cependant, toute transaction de ce type nécessite l'approbation du Conseil des ministres. Toute utilisation des biens municipaux est donc strictement contrôlée par le gouvernement central.

66. Bien que les collectivités locales perçoivent des subventions annuelles issues du budget national, les rapporteurs n'ont identifié aucune garantie juridique ou règle en vigueur concernant l'allocation de ressources financières appropriées. Il n'y a pas d'informations sur la manière dont le principe du financement proportionnel des collectivités territoriales est mis en œuvre à Chypre. La Chambre des Représentants approuve le montant des subventions que l'Etat verse aux collectivités locales chaque année lorsqu'elle examine le budget de l'Etat (voir ci-dessous le paragraphe 74).

## **7.2 Budgets des collectivités locales**

67. Toutes les municipalités et communautés rurales disposent de leur propre budget annuel, qui englobe toutes leurs recettes et dépenses. Cependant, les collectivités locales n'ont qu'une autonomie limitée en matière budgétaire.

68. Chaque année, le 31 octobre au plus tard, les municipalités soumettent leur projet de budget pour l'année à venir au Conseil des ministres pour approbation. Le document doit être transmis au ministère de l'Intérieur, ainsi qu'au chef du district dont relève chaque municipalité. En outre, en vertu de la loi n° 20(I) de 2014 sur la responsabilité financière et le système budgétaire, les ministres des Finances et de l'Intérieur approuvent conjointement le budget de chaque municipalité au nom du Conseil des ministres. Le ministre soumet ensuite le projet de budget, accompagné de ses remarques et propositions, au Conseil des ministres pour approbation. Par ailleurs, si la municipalité estime nécessaire de modifier le projet de budget, elle doit également soumettre le budget révisé au Conseil des ministres pour approbation. Les rapporteurs ont été informés qu'il ne s'agissait pas là d'un simple processus formel : le gouvernement central exerce une influence considérable sur le contenu des budgets locaux. Il peut en effet prescrire certaines modifications à apporter au projet, ou fixer toute condition pour son approbation. La délégation du Congrès a également été informée que, aux termes des dispositions de la loi de 2014 sur la responsabilité financière et le système budgétaire, les collectivités locales doivent notamment soumettre tous les mois des informations financières au gouvernement central. Ceci permet aux autorités centrales d'exercer un contrôle continu sur toutes les dépenses des collectivités locales et sur l'ensemble de leur gestion économique. Ce contrôle strict de leur gestion économique ainsi que d'autres restrictions imposées par la loi n° 20(I) de 2014 ont fait

l'objet de débats entre les collectivités locales et les associations qui les représentent et le gouvernement central. Néanmoins, d'après le gouvernement chypriote, la loi sur la responsabilité financière et le système budgétaire met plus en œuvre un dispositif d'observation que de contrôle à proprement parler.

69. Les municipalités ont l'obligation de tenir une comptabilité adéquate. Elles doivent également préparer et soumettre leurs états financiers pour vérification avant la fin de l'exercice financier.

70. Tous les paiements doivent être approuvés par le conseil municipal et certifiés par le maire et le greffier de la ville. La loi sur les municipalités fixe des plafonds pour les dépenses annuelles des collectivités locales, que les municipalités ne peuvent dépasser que de 25 % au maximum et uniquement à condition de prévoir une réduction équivalente d'un autre poste du budget.

71. Au terme de chaque exercice financier, toutes les municipalités doivent préparer les comptes finaux résultant de l'exécution de leur budget annuel et les soumettre au Commissaire aux comptes pour vérification au plus tard le 30 avril de l'année suivante. Ce dernier vérifie également toutes les transactions financières des conseils, leurs comptes et leur gestion financière générale. A l'issue de son contrôle, il/elle soumet les comptes certifiés, accompagnés de son rapport, à la Chambre des Représentants et au ministre concerné en vue de leur publication officielle.

72. Quant aux communautés rurales, elles doivent elles aussi soumettre leur projet de budget au chef de district pour approbation, et ce, avant le 30 novembre de l'année qui précède l'exercice budgétaire concerné. En théorie, le chef de district peut rejeter le budget s'il juge qu'il n'est pas conforme à la loi. Aux termes de la loi de 2014 sur la responsabilité financière et le système budgétaire, le budget des communautés rurales doit également être approuvé par le ministre des Finances.

### **7.3 Recettes locales**

73. Les ressources des collectivités locales proviennent essentiellement de leurs « revenus propres », c'est-à-dire des impôts locaux, taxes, droits de péage, redevances et charges imposés et collectés par les municipalités conformément à la loi. Les municipalités peuvent également tirer des revenus des locations et gains liés aux biens qu'elles possèdent, ainsi que des amendes et des pénalités qu'elles infligent.

74. Les ressources financières des collectivités locales proviennent aussi en partie des subventions de l'Etat (subventions annuelles et/ou subventions allouées en compensation de la suppression par l'Etat de taxes auparavant imposées par les municipalités). A cet égard, la loi sur les municipalités dispose uniquement que « chaque conseil municipal bénéficie d'une subvention annuelle » de la République proposée par le Conseil des ministres (dans le cadre du budget de l'Etat) et approuvée par la Chambre des Représentants (parlement). Elle ne définit pas de principe ou de règle pour le calcul ou l'allocation de ces subventions, aucune mention n'étant faite des différents types de subventions de l'Etat.

75. Les budgets locaux sont constitués en grande partie des recettes locales, tirées notamment des impôts, taxes et droits locaux ; les subventions et autres allocations versées par l'Etat représentent une part importante des ressources des collectivités locales. On constate de grandes différences entre les municipalités en ce qui concerne la répartition des revenus entre revenus propres et financements de l'Etat, ce qui est principalement dû aux caractéristiques, notamment géographiques, des municipalités, y compris le nombre et le type d'établissements qu'elles comptent (hôtels, bureaux, et secteurs du commerce et des affaires par exemple) et qui influent sur les revenus locaux qu'elles peuvent percevoir.

#### *7.3.1 Impôts locaux et impôts partagés*

76. La loi autorise toutes les municipalités et communautés rurales à prélever une taxe locale sur tout bien immeuble situé sur leur territoire. Elle fixe également le taux d'imposition, qui s'élève à 1,5 ‰ pour les municipalités, et 10 ‰ pour les communautés, de la valeur des biens concernés telle qu'évaluée et consignée dans le registre foncier. La taxe doit être acquittée par les propriétaires des biens immeubles en question. Début juin, le gouvernement central a annoncé la prochaine suppression de cette taxe et le versement d'une subvention d'un certain montant (qui n'a pas été précisé ni évoqué dans le texte de la proposition de loi) aux municipalités et aux communautés rurales à titre de compensation.



77. La loi sur les municipalités autorise également les autorités locales à prélever une taxe professionnelle, à laquelle sont assujetties les personnes morales exploitant toute entreprise dans le secteur de l'industrie, de l'artisanat, des services ou du commerce, ou exerçant toute profession libérale sur le territoire municipal. Elle fixe également le taux maximal d'imposition. Les rapporteurs ont été informés qu'il existait aussi d'autres impôts locaux. En outre, les municipalités et les communautés rurales sont autorisées à prélever des taxes sur le traitement des eaux usées et la collecte des ordures. Cependant, il semble qu'il s'agisse là davantage de droits et charges relatifs au service public que de véritables impôts locaux.

78. Les municipalités peuvent également avoir d'autres sources de revenus (résultant d'initiatives propres, dans les limites fixées par la loi), mais, parfois, il est difficile de déterminer s'il s'agit de véritables impôts locaux ou de droits et charges versés collectés pour les prestations de certains services publics. Ainsi, conformément à la loi sur les municipalités et à celle sur les communautés, les conseils municipaux peuvent imposer des taxes sur tous les billets d'entrée à tout spectacle public ; ils peuvent également instaurer des « droits » sur toutes les nuitées des touristes (âgés de plus de dix ans) dans les hôtels locaux, chambres d'hôtes ou auberges. Les municipalités sont en outre habilitées à imposer des taxes sur tous les paris ou loteries liés aux courses hippiques.

79. Il n'y a pas d'impôts partagés à Chypre. Les autorités locales perçoivent chaque année des subventions globales et spécifiques issues du budget national, mais il n'existe aucune taxe nationale imposée et collectée par le gouvernement central dont une certaine part serait reversée aux collectivités locales.

### *7.3.2 Emprunts*

80. La loi sur les municipalités autorise ces dernières à contracter un emprunt, avec l'accord du Conseil des ministres et aux conditions définies par celui-ci, pour mener des activités et acheter des équipements mécaniques et des véhicules à des fins d'utilité publique. En outre, les municipalités ont le droit d'emprunter à titre provisoire des montants n'excédant pas 25 % du montant des recettes prévues par le budget de la municipalité concernée. Préalablement à tout emprunt, les collectivités locales doivent obtenir l'approbation du Conseil des ministres. De plus, le montant total des prêts contractés par chaque municipalité ne doit pas excéder 250 % du total de ses revenus, les subventions du gouvernement y compris. Par ailleurs, en vertu de la loi sur les communautés rurales, celles-ci sont également habilitées à contracter des prêts, sous réserve de l'approbation du chef de district. Enfin, aux termes des dispositions de la loi de 2014 sur la responsabilité financière et le système budgétaire, les conseils des communautés rurales doivent soumettre des informations au chef de district et au ministère des Finances pour prouver que toutes les réglementations pertinentes ont été respectées.

### *7.3.3 Autres ressources locales*

81. Toutes les collectivités locales tirent des revenus des droits et redevances sur les services publics qu'elles fournissent à la population locale. Généralement, ces taxes représentent une part significative des budgets locaux, notamment si l'on y ajoute les recettes issues des amendes et des droits administratifs (versés pour l'octroi de licences, par exemple) que peuvent imposer les collectivités.

82. Les collectivités locales peuvent également tirer des revenus de l'utilisation des biens qu'elles possèdent. Toutefois, la vente de ceux-ci nécessite l'approbation du gouvernement.

83. Conformément à la loi sur les municipalités, les conseils municipaux peuvent, avec le consentement du Conseil des ministres, créer des entreprises ou entrer dans le capital d'entreprises afin de développer la propriété immobilière municipale ou d'assurer des services collectifs dans l'intérêt de leurs habitants.

## **7.4 Subventions de l'Etat**

84. Les autorités locales bénéficient de subventions centrales proposées par le Conseil des ministres et approuvées par la Chambre des Représentants dans le cadre du budget de l'Etat. Les subventions globales représentent environ 40% des revenus totaux des collectivités locales (voir tableau 4), mais ce pourcentage peut varier selon les municipalités et communautés rurales. A Nicosie, par exemple, elles représentent environ 32% du budget annuel total de la municipalité (voir le paragraphe 75 ci-

dessus). Le gouvernement a souligné que la répartition des subventions centrales est établie par l'Union des Municipalités et celle des Communautés en se basant sur un accord avec la formule des pouvoirs centraux.

85. Les subventions de l'Etat sont versées sous différents intitulés tels que « subvention annuelle » (dépenses courantes) ou « subvention pour la perte de la taxe professionnelle » qui était prélevée auparavant par les municipalités auprès des personnes physiques, ou encore « subvention pour la perte des droits d'accès aux marchés municipaux », qui ont également été supprimés par le gouvernement. Les conseils des communautés rurales perçoivent en outre une subvention pour l'éclairage public.

**Tableau 4**  
**Part des subventions de l'Etat dans les revenus totaux des collectivités locales (en %)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Part des subventions de l'Etat dans les revenus totaux des collectivités locales	57,5	49,8	45,2	45,8	53,3	55,6	58,9	56,1	38,9	39,3	41,2

Source : Ministère des Finances

86. Outre les subventions globales annuelles, le gouvernement central alloue aux collectivités locales des subventions spécifiques pour la mise en œuvre de projets de développement local, dont le montant varie en fonction des projets approuvés et de la situation financière des municipalités et communautés rurales concernées. Concrètement, la plupart de ces projets de développement local sont financés par le budget national étant donné que les dépenses d'investissement des collectivités locales, et en particulier celles des communautés rurales, sont insuffisantes. Il n'existe pas de taux standard de contribution de l'Etat aux projets de développement local, mais d'après les estimations des interlocuteurs de la délégation du Congrès, en général, 70% à 100% du total des coûts d'investissement sont couverts par le budget national, selon le type de projet et les capacités financières de chaque autorité locale.

87. La crise économique mondiale a eu des répercussions négatives sur le montant total des subventions de l'Etat, qui a considérablement diminué au cours des dix dernières années. En effet, il est passé d'environ 80,7 millions d'euros en 2006 à 70,9 millions d'euros en 2016<sup>7</sup>. En 2015, la municipalité d'Ayios Dhometios, où s'est rendue la délégation du Congrès, a reçu 60% de la somme que lui avait versée l'Etat en 2010, par exemple.

88. Les rapporteurs n'ont pas obtenu d'informations plus détaillées quant à la méthode de calcul des subventions centrales annuelles. La seule information disponible est que l'Etat détermine le montant total de la subvention annuelle attribuée à une municipalité en se fondant sur des critères spécifiques (ainsi, 1/3 du montant total est réparti équitablement et les 2/3 restants sont alloués en fonction du nombre d'électeurs). Pour le calcul du montant total des subventions annuelles et/ou des subventions pour la perte de taxes imposées auparavant par les municipalités et supprimées par le gouvernement, il semblerait, selon la délégation chypriote auprès du Congrès, que les deux associations nationales de collectivités locales ne sont pas consultées au préalable et que ces montants respectifs ne sont inclus que dans le budget de l'Etat. En ce qui concerne les communautés rurales, la subvention annuelle est allouée par l'Etat comme suit : une somme d'environ 40% du montant total est répartie équitablement entre toutes les communautés rurales, 55% du montant est attribué en fonction de leur population et les 5% restants selon l'altitude à laquelle se trouve la communauté rurale, car on considère que les communautés situées dans des régions reculées et montagneuses font face à des difficultés particulières.

<sup>7</sup> Informations fournies par le Ministre de l'Intérieur lors du processus de consultation.

## **7.5 Péréquation financière**

89. L'une des caractéristiques les plus frappantes des finances des collectivités locales à Chypre est qu'il n'existe pas de système de péréquation financière afin de compenser les déséquilibres régionaux ou d'aider les municipalités ou les communautés rurales qui rencontrent des difficultés économiques. Il n'existe donc pas de dispositions juridiques garantissant à tous les citoyens un accès à des services publics d'une qualité égale, ou, du moins, similaire. En l'absence de tels mécanismes financiers, il est extrêmement difficile d'imaginer comment les municipalités et communautés rurales les plus pauvres pourraient rattraper le niveau des plus riches, ou atteindre le niveau national de bien-être.

90. En principe, il existe d'autres moyens d'assurer la péréquation des recettes ou de compenser les déséquilibres économiques entre les collectivités locales (par le biais d'une politique d'allocation de subventions d'Etat globales ou spécifiques). Les rapporteurs n'ont obtenu aucune information concernant l'utilisation ou l'existence de telles méthodes. Cependant, lors du processus de consultation, le Ministère de l'Intérieur a insisté sur le fait que le ministère a le pouvoir discrétionnaire d'allouer à certaines autorités locales des subventions supplémentaires dans un souci d'égalisation.

## **8. Relations entre les autorités centrales et locales, et procédure de consultations entre elles**

### **8.1 Contrôle des autorités centrales sur les autorités locales**

91. Les autorités centrales exercent sur les autorités locales un contrôle étroit, qui ne se limite pas à la supervision de la légalité des actes des autorités locales, mais s'étend au bien-fondé des décisions prises par les conseils des collectivités locales. Les municipalités sont directement supervisées par les ministères de tutelle compétents, ainsi que par le Conseil des ministres, et ce, de différentes manières – notamment par le biais de l'approbation préalable :

- du budget annuel ;
- des prêts ;
- des règlements ;
- et des projets de développement des autorités locales.

92. Toutefois, le Ministère de l'Intérieur a fait part, dans le cadre du processus de consultation, de son opinion différente selon laquelle le problème réside dans l'absence de disposition dans la loi sur les communautés qui définisse clairement le processus de contrôle de légalité que le gouvernement central exerce sur les autorités locales. En conséquence, l'auditeur général ne peut intervenir qu'*a posteriori* sans pouvoir empêcher la prise de décisions contraires à la législation en vigueur. Selon les autorités nationales, une telle supervision, exercée par les chefs de district, ne vise qu'à garantir la conformité à la loi.

93. En outre, la gestion financière des collectivités locales est régulièrement vérifiée par le Commissaire aux comptes. Dans la pratique, cette vérification va bien au-delà d'un contrôle de légalité ou d'un audit financier ; il couvre également des aspects ayant trait aux résultats, ainsi que des questions administratives et techniques. Il est intéressant de noter que les tâches relatives à la vérification de la gestion financière des communautés rurales (et de certaines municipalités) ont été externalisées par la Cour des comptes et sont donc effectuées par des entreprises privées sous la direction et le contrôle de l'auditeur général. Néanmoins, le Ministère de l'Intérieur affirme que l'auditeur général n'exerce de supervision sur les dépenses locales que dans des cas évidents d'abus, auquel cas il formule *a posteriori* les propositions et recommandations adéquates.

### **8.2 Consultation avec les autorités locales ; associations de collectivités locales**

94. Il existe deux associations nationales de collectivités locales : l'Union des municipalités de Chypre, qui regroupe toutes les autorités municipales, et l'Union des communautés rurales de Chypre, qui représente les intérêts de ces communautés. Toutes deux ont essentiellement pour fonction de contribuer au développement de l'autonomie locale et de représenter les intérêts des collectivités locales devant le gouvernement central et d'autres institutions nationales.

95. La délégation du Congrès a été informée qu'en vue de l'introduction des projets de loi sur les réformes administratives décrites précédemment, de vastes et importantes consultations sont en cours, auxquelles sont associées les deux Unions nationales et d'autres parties prenantes.

Cependant, bien que des mécanismes de consultation entre le gouvernement central et les associations nationales de collectivités locales aient été créés, conformément à diverses lois, il n'existe aucune règle législative concernant la tenue régulière de consultations et leurs procédures. La procédure de consultation n'est définie que dans le Guide sur les consultations publiques approuvé par le Conseil des ministres en 2009. Concrètement, l'expérience des Unions nationales montre cependant que, souvent, ces consultations ne sont pas organisées de façon adéquate ou opportune. Dans quelques domaines, toutefois, certaines pratiques sont en place. Ainsi, les deux Unions soumettent leurs propositions au ministère des Finances et au ministère de l'Intérieur pour les subventions d'Etat qu'elles sollicitent, et elles sont consultées sur le montant total de ces subventions chaque année.

## **9. Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale**

### **9.1 Principe et concept de l'autonomie locale (articles 2 et 3)**

#### **Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

96. L'article 2 de la Charte exige des Etats signataires qu'ils reconnaissent le principe de l'autonomie locale dans leur législation interne.

97. Les dispositions pertinentes de la Constitution de Chypre (Chapitre VIII) ne sont pas conformes à cet article de la Charte étant donné qu'elles ne reconnaissent l'autonomie locale que pour certaines grandes villes, et uniquement de façon indirecte (à travers les règles d'incompatibilité). Les deux lois pertinentes, c'est-à-dire celle sur les municipalités et celle sur les communautés, telles que formulées actuellement, contiennent des dispositions générales sur l'autonomie locale, mais les rapporteurs considèrent que ces dispositions sont trop vagues et partielles pour reconnaître l'autonomie locale dans son ensemble, d'autant qu'elles ne garantissent pas clairement le principe de subsidiarité. Par conséquent, la situation n'est pas conforme à l'article 2.

#### **Article 3 – Concept de l'autonomie locale**

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

98. La Charte dispose que les autorités locales doivent régler et gérer « sous leur propre responsabilité, [...], une part importante des affaires publiques ». Bien que l'instrument ne précise pas les tâches et fonctions devant relever de la compétence des collectivités locales, il conviendrait de leur confier en premier lieu la responsabilité des affaires publiques qui concernent la communauté locale au plus près et peuvent effectivement être menées par les autorités locales.

99. Dans la situation actuelle, on peut difficilement conclure que le système chypriote d'autonomie locale respecte cet article de la Charte. En effet, la plupart des services publics locaux importants et coûteux sont assurés par l'Etat. Les collectivités locales n'ont qu'un rôle limité dans la prestation de ces services. Les autorités chypriotes ont exprimé leur volonté d'étendre le champ des compétences des autorités locales à travers la réforme en cours. La visite de monitoring étant l'évaluation de la situation de la démocratie locale et/ou régionale d'un pays à un moment précis, cette tendance prometteuse ne peut pas être mentionnée en détail dans ce rapport puisque la réforme n'a pas encore été mise en vigueur. En revanche, les rapporteurs prennent note de cette future évolution positive.

100. S'agissant de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, le système juridique chypriote reconnaît certaines formes de participation citoyenne, telles que les référendums locaux et les auditions

publiques. Comme mentionné précédemment, un référendum local doit être organisé avant la prise de toute décision concernant la fusion ou le changement de statut administratif d'une collectivité locale. Des référendums consultatifs peuvent également être organisés afin de connaître l'opinion de la population locale sur d'importantes questions d'intérêt général. A notre connaissance, il est rare que de tels référendums aient lieu. On peut tout de même citer l'exemple du référendum municipal de Nicosie sur la restauration et la transformation de l'ancien stade en 2008. Par ailleurs, la loi sur la planification urbaine de 1972 autorise la tenue d'auditions publiques dans le cadre de procédures relatives aux permis d'urbanisme.

101. En somme, Chypre ne respecte pas l'article 3, paragraphe 1, car les rapporteurs ont constaté que les collectivités locales ne règlent ni ne gèrent « sous leur propre responsabilité, [...], une part importante des affaires publiques ».

## **9.2 Portée de l'autonomie locale (article 4)**

### **Article 4 – Portée de l'autonomie locale**

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

102. Théoriquement, la définition juridique des pouvoirs et responsabilités des collectivités locales correspond aux dispositions de la Charte étant donné qu'elle est formulée comme suit : « Une municipalité est compétente pour administrer toutes les questions de nature locale et l'ensemble des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi doivent être exercés par le conseil municipal et le maire ». Mais en réalité, les lois applicables (essentiellement la loi sur les municipalités et la loi sur les communautés rurales) ne confèrent aux autorités locales que des responsabilités minimales. Comme mentionné plus haut, la plupart des services publics importants et coûteux sont assurés par des instances du gouvernement central, plutôt que par les autorités locales. Ainsi, alors que la santé publique, les services sociaux et l'éducation font partie des affaires publiques locales les plus importantes, les autorités locales n'ont aucune véritable responsabilité dans la prestation de ces services ; elles n'assurent que des fonctions minimales en la matière (telles que l'entretien des établissements scolaires).

103. Pour expliquer cette situation, le principal argument présenté par les représentants du Gouvernement de Chypre, de façon récurrente, à la délégation du Congrès a été que les autorités locales manquent de capacités et de ressources (notamment de moyens financiers, de personnels et d'expertise) pour assurer ces fonctions fondamentales. Cependant, même si c'est effectivement le cas, ce même argument peut être utilisé pour inciter à renforcer les autorités locales afin qu'elles soient en mesure d'effectuer ces tâches. Les municipalités, et en particulier les grandes villes qui disposent d'un potentiel économique significatif, devraient se voir accorder suffisamment de ressources financières et autres pour pouvoir gérer les tâches les plus importantes de la communauté locale.

104. La délégation du Congrès a estimé que les compétences « propres » des collectivités locales et les compétences qui leur sont déléguées sont souvent mal délimitées, ce qui a un effet négatif à la fois du point de vue de la responsabilité et du financement des collectivités locales. Il va sans dire que la portée de l'autonomie locale est nettement plus vaste lorsqu'une fonction relève de la compétence d'une collectivité locale, tandis que la simple exécution d'une tâche déléguée par le pouvoir central place la collectivité locale dans une position de subordination par rapport à ce dernier.

105. Dans la situation actuelle, on peut difficilement conclure que le système d'autonomie locale tel qu'établi actuellement respecte les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, de la Charte étant donné que la plupart des compétences des collectivités locales ne sont pas pleines et entières. En réalité, certaines d'entre elles, telles que la délivrance d'autorisations d'urbanisme, sont déléguées, voire strictement contrôlées, par le gouvernement central. De la même manière, le pouvoir de réglementation des municipalités et des communautés rurales est entièrement soumis au contrôle du gouvernement étant donné que toutes les réglementations locales doivent obtenir l'approbation du Conseil des ministres dans le but, d'après le gouvernement, d'assurer la conformité à la loi. Or, dans la mesure où les maires et conseillers sont élus directement, les organes représentatifs des collectivités locales ont une légitimité démocratique suffisante pour exercer des responsabilités publiques et mener des politiques publiques de façon autonome, sans être sous la tutelle du gouvernement central.

106. S'agissant des dispositions de la Charte relatives aux droits des autorités locales d'être consultées « en temps utile et de façon appropriée » sur les questions qui les concernent directement, les lois applicables reconnaissent ce principe en général. Cependant, on ne dispose d'aucune information sur l'existence garantie par la loi d'un système institutionnalisé de consultations régulières entre le gouvernement central et les autorités locales. La délégation de Chypre auprès du Congrès a souligné au cours de la procédure de consultation sur le présent rapport que, même si les collectivités locales et leurs associations sont consultées de temps en temps, elles estiment que la portée et la qualité de la consultation ne sont pas adaptées ni opportunes, car les cadres de ces discussions sont dictés par le gouvernement central.

107. En résumé, les rapporteurs sont d'avis que des problèmes de conformité se posent concernant la mise en œuvre des paragraphes 2 et 4 de l'article 4.

### **9.3 Protection des limites territoriales (article 5)**

#### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

108. La Charte dispose que les limites territoriales des collectivités locales ne doivent pas être modifiées sans consultation préalable des collectivités concernées, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

109. Les lois pertinentes contiennent des garanties suffisantes concernant la consultation préalable des collectivités locales concernées par un projet de fusion. Elle dispose en effet qu'avant de soumettre une proposition de loi dans ce sens, le gouvernement doit organiser des référendums locaux dans les communes concernées, et que les résultats de ces votes populaires doivent être joints à la proposition de loi. L'article 5 est donc pleinement mis en œuvre.

#### 9.4 Structures administratives (article 6)

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

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

110. Les collectivités locales doivent avoir le droit de définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter et doivent pouvoir les adapter à leurs besoins spécifiques en vue de permettre une gestion efficace. Dans les faits, cette autonomie organisationnelle ne peut être restreinte qu'en vertu de la loi, en vue de garantir le fonctionnement démocratique de toutes les entités d'autonomie locale. La Charte dispose que le statut des élus locaux doit effectivement assurer le libre exercice de leur mandat.

111. Les rapporteurs sont d'avis que les dispositions relatives à l'adéquation des structures et moyens des collectivités locales ne sont pas mises en œuvre de façon satisfaisante à Chypre, notamment dans le cas des petites communes. Certaines communautés rurales ne sont pas en mesure de remplir leurs fonctions obligatoires ; elles ont besoin de l'assistance des autorités centrales. Souvent, les autorités locales concernées manquent de personnel ou de ressources financières pour embaucher des fonctionnaires et agents de la fonction publique locaux. Comme la délégation du Congrès en a été informée, il existe des différences considérables et injustifiées entre les ressources humaines et autres ressources techniques des municipalités et des communes. La communauté rurale de Kokkinotrimithia, par exemple, n'a que très peu de personnel (cinq employés seulement), alors que sa population est comparable à celle de la municipalité voisine, qui emploie une centaine de personnes.

112. Pendant la visite des rapporteurs, l'étroit contrôle exercé par les autorités centrales sur les municipalités et communautés rurales a souvent été décrit comme nécessaire en raison du manque de ressources des autorités locales. Les interlocuteurs de la délégation du Congrès ont également souligné que les municipalités et communautés rurales sont des personnes morales de droit public et qu'en tant que telles, et contrairement aux entreprises et organisations privées, elles sont tenues, en vertu des Principes généraux du droit public, de gérer leurs affaires en appliquant les principes de la bonne gouvernance. Autre argument souvent avancé pour s'opposer à une plus grande participation des autorités locales : le niveau de corruption au sein des conseils municipaux et communautaires, qui serait élevé. Toutefois, aucun de ces arguments n'est convaincant. Si les autorités locales manquent de capacités pour effectuer davantage de tâches ou remplir leurs obligations de façon plus autonome, il convient de les doter des ressources suffisantes pour ce faire. Par ailleurs, la lutte contre la corruption fait l'objet d'efforts généraux dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, ce qui mérite d'être encouragé ; néanmoins, elle ne constitue pas une raison impérieuse de tenir les responsables politiques et représentants locaux à l'écart des ressources publiques ou de l'autorité publique.

113. Dans ce contexte, on peut conclure que si le paragraphe 1 de l'article 6 est respecté, le paragraphe 2 ne l'est que partiellement.

##### Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

114. L'étude des lois applicables sur les municipalités et les communautés rurales révèle, de façon surprenante, qu'hormis des règles relatives aux élections des membres des conseils locaux et certaines règles d'incompatibilité, il n'existe aucune disposition régissant le statut juridique de ces derniers. Ainsi, ces lois n'évoquent ni leurs droits, ni leurs indemnités. Toutefois, pendant le processus de consultation, le Ministère de l'Intérieur a indiqué qu'aux termes d'une décision du Conseil des Ministres, les maires et conseillers municipaux bénéficient d'une réelle rémunération, tandis qu'en vertu d'une loi spécifique, le gouvernement central verse une compensation aux présidents de conseil des communautés. Les rapporteurs n'ont identifié aucune garantie juridique relative aux conditions du libre exercice du mandat des conseillers. L'on peut en conclure qu'il semble que l'article 7 de la Charte ne soit pas mis en œuvre à Chypre.

### **9.5 Exercice des responsabilités et contrôle administratif (article 8)**

#### **Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

115. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

116. Une autre exigence importante découle des dispositions de la Charte : la loi doit déterminer précisément quelles autorités administratives sont habilitées à exercer un contrôle légal sur les municipalités, levant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle.

117. D'après les rapporteurs, le contrôle du gouvernement central, exercé par les ministères de tutelle, la Cour des comptes, les chefs de district et même le parlement, ne se limite pas à la supervision prévue par la loi. En fait, par le biais de leurs pouvoirs de contrôle, les autorités centrales influencent dans une large mesure les travaux quotidiens et les décisions stratégiques des conseils locaux. L'approbation, par les autorités centrales, d'un certain nombre de décisions des conseils locaux va assurément bien au-delà du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, et cette pratique n'est pas compatible avec la Charte.

118. Ainsi, étant donné que, dans la pratique, le contrôle exercé par les instances du gouvernement central s'étend au-delà du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, les dispositions de l'article 8 ne sont pas respectées.

### **9.6 Ressources financières (article 9)**

#### **Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.



- |   |   |
|---|---|
| 4 | Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.  |
| 5 | La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.   |
| 7 | Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.  |
| 8 | Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.  |

119. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte dispose que les collectivités locales doivent avoir des ressources propres suffisantes, dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. L'autonomie financière est un aspect essentiel du principe de l'autonomie locale ; elle est également essentielle pour l'exercice d'un large éventail de responsabilités dans le domaine des affaires publiques locales. Ces aspects se cumulent entre eux, ce qui signifie que toutes les conditions énoncées dans cette disposition de la Charte doivent être réunies.

120. Un autre principe fondamental suppose que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux responsabilités qui leur sont confiées par la loi. Il est particulièrement difficile, d'après les données et les informations disponibles, de déterminer dans quelle mesure cette exigence est respectée à Chypre, si elle est respectée. Tandis que certaines ONG affirment que, faute de financements insuffisants, de nombreuses petites communautés rurales ne sont pas en mesure de proposer des services publics adéquats, d'autres considèrent que le principe du financement adéquat semble plus ou moins respecté à Chypre, mais uniquement parce que les municipalités n'ont que des fonctions extrêmement limitées.

121. Comme mentionné précédemment, les autorités locales sont tenues, en vertu de la loi sur les municipalités, de la loi sur les communautés rurales et de la loi sur la responsabilité financière et le système budgétaire, de soumettre leur budget annuel au gouvernement central pour approbation. Au cours de la visite de suivi, la délégation du Congrès a eu plusieurs fois l'occasion d'aborder cette question avec des responsables et hauts représentants de deux ministères, d'autres instances nationales et des représentants des collectivités locales dans lesquelles elle s'est rendue et des associations de collectivités locales. Le point de vue dominant au sein des autorités centrales est que dans la mesure où les municipalités et les communautés rurales font partie de l'Etat, où elles perçoivent des subventions du gouvernement central et dépensent l'argent public, et où l'Etat (le gouvernement central) est le garant du déficit et de la dette des collectivités locales, l'approbation préalable de leurs budgets par le gouvernement central est justifiée. Cependant, l'article 9, paragraphe 1, de la Charte stipule que les collectivités locales ont droit à des ressources propres dont elles peuvent disposer librement. Cette exigence est difficilement compatible avec l'approbation obligatoire des budgets locaux par le gouvernement central, dont l'obtention peut être conditionnée par la satisfaction de certaines conditions et attentes spéciales. Etant donné qu'à Chypre, tous les membres des conseils des municipalités et des communautés rurales sont démocratiquement élus, ils ont suffisamment de légitimité pour décider de la manière de dépenser leurs ressources. Les autorités locales devraient être tenues de rendre des comptes à leurs électeurs plutôt qu'au gouvernement central, dont elles doivent respecter les décisions concernant les affaires publiques locales. Comme indiqué précédemment, le Ministère de l'Intérieur a toutefois un autre point de vue et souligne le fait que ce contrôle se cantonne au seul but d'assurer la conformité avec la loi du budget proposé, et que le gouvernement central n'impose ainsi aucune proposition aux autorités locales. Malgré cela, les rapporteurs maintiennent que la pratique de l'approbation par le gouvernement central des budgets des collectivités locales témoigne d'un système financier excessivement centralisé, au sein duquel la plupart des décisions locales importantes sont influencées ou étroitement contrôlées par le gouvernement central.

122. D'après les conclusions des rapporteurs, en l'absence de toute méthode prévisible et transparente de calcul des subventions de l'Etat, les collectivités locales ne peuvent être sûres d'obtenir suffisamment d'argent pour mener leurs tâches et fonctions obligatoires à bien. Il est très difficile, pour elles, de planifier leurs dépenses courantes si elles ne peuvent qu'espérer recevoir une subvention d'un montant égal à celui qu'elles reçoivent habituellement. Ces difficultés sont d'autant plus évidentes que le montant total des subventions centrales a considérablement diminué ces dernières années.

123. La méthode de calcul présumée, qui repose sur les données budgétaires de l'année précédente, n'est pas sans risque pour les collectivités locales, car la baisse des recettes locales due aux répercussions négatives de la crise économique mondiale et celle des subventions de l'Etat observées ces dernières années pourraient se poursuivre, fixant durablement les recettes locales à un faible niveau (voir le paragraphe 89 ci-dessus pour de plus amples informations).

124. Comme expliqué par certains représentants des collectivités locales, il n'est procédé à aucune évaluation ou enquête sur les besoins financiers réels des collectivités avant l'allocation des subventions de l'Etat. Dès lors, il est peu probable que les collectivités locales puissent proposer le même niveau de services publics dans toutes les villes et zones rurales. En outre, si la planification du budget central ne repose pas sur une évaluation détaillée des besoins locaux, l'utilisation des subventions risque d'être inefficace. Cette opinion a été contestée pendant le processus de consultation par le Ministère de l'Intérieur qui a affirmé que la contribution du gouvernement central aux projets des collectivités locales les plus défavorisées atteint parfois 100% des coûts d'investissement locaux, sans compter le fait que le Ministère de l'Intérieur, comme indiqué précédemment, a la possibilité d'accorder des subventions supplémentaires aux autorités locales nécessiteuses, sur la base d'un pouvoir discrétionnaire et de critères spécifiquement établis.

125. Un problème similaire se pose en ce qui concerne les subventions spécifiques (ou « affectées »), la plupart des projets de développement local étant financés par le gouvernement central. Si les recettes locales sont insuffisantes pour financer les dépenses d'investissement, les collectivités locales sont exposées au risque que le gouvernement central ne s'ingère dans les affaires locales. En fait, la plupart des projets de développement local, y compris les plus petits, portant, par exemple, sur la réfection de routes ou la construction de pistes cyclables, sont élaborés au niveau du gouvernement central. Cette méthode de planification et de mise en œuvre ses politiques et projets de développement local semble inefficace. Le Ministère de l'Intérieur a récusé ce constat pendant la procédure de consultation en affirmant que toutes les autorités locales sans exception avaient la possibilité de mener et de mettre en œuvre leurs propres projets de développement dans la limite de leurs ressources financières.

126. La Charte dispose qu'une partie au moins des ressources financières locales doit provenir des impôts locaux. L'article 9, paragraphe 3, définit la nature de ces impôts, précisant qu'il s'agit de ceux dont les collectivités locales, dans les limites de la loi, doivent pouvoir déterminer le taux. En outre, les impôts locaux ne constituent véritablement des sources de revenus « propres » que si leur collecte est librement décidée au niveau local. A Chypre, la part des impôts locaux dans les budgets locaux est relativement importante, même si une partie de ces recettes n'est pas liée à des impôts locaux à proprement parler (mais plutôt à des droits et redevances dont doivent s'acquitter les usagers de certains services publics locaux). Le seul problème détecté dans ce domaine a été la faible capacité des collectivités à prélever des impôts locaux. A cet égard, les autorités fiscales centrales pourraient contribuer très utilement à la collecte des impôts locaux par les différentes collectivités locales.

127. Ni la loi sur les municipalités, ni celle sur les communautés rurales ne mentionnent le principe dit « de connexité » (allocation de ressources adéquates), et la pratique montre que les subventions de l'Etat ne sont pas ajustées aux besoins locaux. Il n'existe donc aucune disposition pour garantir que les collectivités locales disposent de ressources financières appropriées et proportionnées aux compétences obligatoires des municipalités et des communautés rurales.

128. S'agissant du respect global de l'article 9, les rapporteurs ont conclu que les paragraphes 4 et 5 de cet article n'étaient pas mis en œuvre, et que le respect des paragraphes 2 et 6 n'était pas garanti étant donné que les lois applicables ne contiennent aucune disposition garantissant le principe de la proportionnalité des ressources financières, tel qu'établi au paragraphe 2, ni la consultation préalable des collectivités locales, d'une manière appropriée, sur les questions financières, telle qu'imposée au paragraphe 6.

## **9.7 Droit d'association des collectivités locales et protection légale de l'autonomie locale (articles 10 et 11)**

### **Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales**

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

129. La Charte exige des Etats signataires qu'ils prévoient le droit pour les collectivités locales de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

130. En vertu de cette disposition, chaque Etat membre doit reconnaître le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales. De plus, les collectivités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

131. Comme exposé plus haut, les municipalités et les communautés rurales sont regroupées au sein d'associations nationales spécifiques représentant leurs intérêts dans la prise de décisions au niveau du gouvernement central. A la connaissance de la délégation du Congrès, la liberté d'association des collectivités locales n'est limitée en aucune manière. Les droits des collectivités locales d'adhérer aux associations nationales pertinentes et d'y participer en tant que membres sont consacrés tant par la loi sur les municipalités que par la loi sur les communautés rurales.

132. La liberté des collectivités locales de créer des associations ou d'y adhérer, ainsi que d'exprimer leurs points de vue et de promouvoir leurs intérêts, n'est pas limitée à Chypre. Aussi l'article 10 est-il pleinement respecté.

### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

133. A la connaissance de la délégation du Congrès, la protection juridique des intérêts des collectivités locales est prévue par le système juridique chypriote. En effet, l'article 146 de la Constitution dispose que toute personne dont les droits ou intérêts légitimes ont été lésés et directement affectés par des décisions, actes ou omissions de tout organe, autorité ou personne exerçant un quelconque pouvoir exécutif ou administratif, qui seraient contraires à toute disposition de la Constitution ou d'une loi, ou qui constituent un abus du pouvoir dévolu à cet organisme, peut introduire un recours devant la Cour suprême. Ces dernières années, certaines collectivités locales ont invoqué cette disposition et saisi la Cour suprême pour dénoncer certaines actions du gouvernement central. En outre, en cas de conflit de pouvoir avec une autre autorité publique, les autorités locales peuvent se tourner vers le tribunal administratif pour protéger leurs propres compétences. On peut donc conclure que l'article 11 de la Charte est respecté.

## 9.8 Engagements – réserves émises par les Etats (article 12)

### Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
  - article 2,
  - article 3, paragraphes 1 et 2,
  - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - article 5,
  - article 7, paragraphe 1,
  - article 8, paragraphe 2,
  - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - article 10, paragraphe 1,
  - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

134. Depuis qu'elle a ratifié la Charte, Chypre ne se considère pas liée par le paragraphe 2 de l'article 7 de cette convention. Pendant le processus de suivi, aucune information n'a été fournie aux rapporteurs quant aux raisons qui sous-tendent la non ratification de cette disposition. Or, dans l'esprit de la Charte, toutes les dispositions doivent être acceptées, à moins qu'il n'existe un intérêt supérieur justifiant les réserves émises.

135. Les rapporteurs estiment que le statut juridique de la Charte au sein du système juridique chypriote est quelque peu préoccupant. Bien qu'en vertu de la Constitution de Chypre et qu'en tant que traité international, cet instrument devrait avoir force de loi et faire l'objet d'une application directe, il n'est pas considéré comme tel. En effet, dans l'affaire *Pandelides c. Leantzi* (1991) 3 C.L.R. 293, la Cour suprême a déclaré que la Charte, bien que ratifiée par une loi, n'était pas directement applicable car il avait été estimé qu'elle était formulée de façon trop vague pour instaurer des droits et obligations concrets reconnus par la législation nationale. Cependant, en signant et en ratifiant cette convention, Chypre s'est engagée à mettre ses dispositions en œuvre. Par conséquent, elle ne peut invoquer de quelconque décision interne ou interprétation juridique spécifique pour justifier leur non-respect.

136. A cet égard, les rapporteurs attirent l'attention des autorités chypriotes sur le fait que la jurisprudence pertinente de la Cour suprême stipulant que la Charte n'est pas un instrument juridique directement applicable viole l'article 12, paragraphe 1, étant donné qu'en vertu de cette disposition, tous les Etats signataires se sont engagés à mettre en œuvre tous les articles de la Charte, à l'exception des réserves qu'ils ont émises lors de la signature et de la ratification, et qu'ils maintiennent depuis.

## 10. Conclusions et propositions

137. Il est fortement recommandé d'inscrire clairement les collectivités locales dans la Constitution. Bien qu'au cours de leur visite, les rapporteurs n'aient pas senti d'incertitude ou de craintes concernant une dissolution ou une fusion forcée dans les collectivités dans lesquelles ils se sont rendus, la reconnaissance des collectivités locales dans la Constitution peut garantir à ces dernières le droit à l'autonomie locale. En outre, le succès du processus de réunification pourrait avoir des conséquences pour le statut juridique et administratif des municipalités et communautés rurales existantes, de sorte qu'une reconnaissance expresse leur apporterait une garantie constitutionnelle.

138. Pour renforcer l'ancrage des collectivités locales dans la Constitution, il serait utile de reconnaître clairement leur statut constitutionnel. De plus, le fondement législatif des municipalités et communautés rurales existantes devrait être renforcé par le biais des lois pertinentes, qui devraient souligner que les collectivités locales constituent des institutions essentielles de la démocratie locale et jouent un rôle considérable dans la réglementation et la gestion des affaires publiques locales.

139. Les réformes de l'administration engagées à Chypre représenteraient une véritable avancée, car elles octroieraient aux collectivités locales davantage de tâches et de compétences. Les précédents rapports de suivi et recommandations contenaient déjà des propositions en ce sens, notamment en ce qui concerne le domaine scolaire, la protection des consommateurs ou la police municipale. La mise en place des « groupements de districts » pourrait ouvrir la voie au renforcement de l'autonomie et des responsabilités des collectivités locales étant donné que ceux-ci devraient constituer des unités plus puissantes, dotées de capacités supérieures pour assurer de plus en plus de fonctions concernant de près la vie des collectivités locales. Il serait important, cependant, de transférer à ces groupements locaux les tâches et fonctions en question en tant que véritables responsabilités locales, exemptes de toute forme de contrôle du gouvernement.

140. Les autorités chypriotes devraient tout mettre en œuvre pour confier des compétences pleines et exclusives aux collectivités locales. Les tâches qui concernent les communautés locales et peuvent être effectuées de façon efficace au niveau local (telles que l'octroi d'autorisations d'urbanisme) devraient être définies comme de véritables fonctions des collectivités locales, plus que comme des pouvoirs délégués susceptibles d'être retirés et recentralisés à tout moment.

141. Dans les limites de la loi, les pouvoirs de réglementation des collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence devraient être exemptés de l'approbation du gouvernement central. Le contrôle a posteriori de la légalité de tous les règlements locaux apporte suffisamment de garanties en matière de sécurité juridique et de prééminence du droit.

142. Les pouvoirs pratiquement illimités dont dispose le gouvernement central en ce qui concerne la détermination des ressources humaines et administratives des collectivités locales devraient être utilisés pour doter ces dernières du personnel et des moyens techniques nécessaires à la réalisation de leurs tâches.

143. Il est en outre fortement recommandé aux autorités centrales de créer un système général de consultations avec les associations de collectivités locales, tel que prévu par la loi.

144. Le pouvoir du Conseil des ministres de ne pas organiser d'élections locales dans certaines communautés rurales « si l'intérêt général l'exige » devrait être aboli. Cette disposition législative date probablement d'une période plus troublée ; son existence est aujourd'hui difficile à justifier.

145. Toutes les formes de supervision du gouvernement central sur les collectivités locales devraient se limiter au contrôle de la légalité de la gestion et de la réglementation des municipalités et des communautés rurales. Ce contrôle ne couvre pas le pouvoir de donner des directives aux collectivités ou de contrôler l'efficacité de leurs travaux ou politiques. Les conseils locaux sont constitués de membres élus directement ; c'est donc à leurs électeurs qu'ils doivent rendre des comptes, plutôt qu'aux autorités centrales.

146. Le pouvoir du gouvernement central d'approuver le budget de toutes les collectivités locales devrait être aboli. Le contrôle de la légalité de la gestion financière de celles-ci fournit suffisamment d'outils aux autorités centrales pour assurer la transparence et la légalité des dépenses publiques.

147. L'ensemble du mécanisme d'octroi des subventions de l'Etat, y compris la méthode de calcul de ces subventions, devrait être clairement défini, transparent et prévisible pour les collectivités locales. Il convient d'associer les Unions nationales de collectivités locales au processus décisionnel dans ce domaine également, leur permettant non seulement d'exprimer leurs points de vue et demandes, mais aussi de fournir des informations et des commentaires en retour au gouvernement central.

148. Le rôle et la contribution des municipalités et des communautés rurales devraient être considérablement renforcés dans les processus politiques et décisionnels relatifs aux projets de développement local. Les collectivités locales devraient se voir accorder plus de ressources financières aux fins des dépenses d'investissement, même si le principe du cofinancement de ces projets en lui-même peut être maintenu. Les rapporteurs estiment que si l'on n'alloue pas davantage

de ressources aux priorités locales dans ce domaine, les projets de développement ne pourront être menés de façon efficiente et efficace.

149. Les autorités chypriotes devraient mettre au point des garanties suffisantes pour la mise en œuvre du principe fondamental du financement adéquat des collectivités locales, qui implique obligatoirement la conduite d'une analyse rigoureuse et approfondie des besoins locaux et la recherche d'un équilibre chaque année entre les coûts des tâches obligatoires et les ressources disponibles.

150. Il est fortement recommandé aux autorités chypriotes de prendre des mesures afin de garantir l'applicabilité directe de la Charte.

**Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en République de Chypre**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS A CHYPRE  
(5 - 7 avril 2016)**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteurs :**

M. Bernd VÖHRINGER	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE <sup>8</sup> , Allemagne Membre de la Commission de suivi du Congrès Lord-maire de Sindelfingen, Allemagne
Mme Randi MONDORF	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, GILD <sup>9</sup> , Danemark Membre de la Commission de suivi du Congrès Membre du Conseil régional de Copenhague, Danemark

**Secrétariat du Congrès :**

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès
M. Alexis VISCOVI	Assistant de la Commission de suivi du Congrès

**Consultant :**

M. Zoltan SZENTE	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Hongrie)
------------------	---

**Interprètes :**

Mme Irina PIPIS  
Mme Maria HOUVARDA LOUCA

---

8 PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès  
9 GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès

Mardi 5 avril 2016  
Nicosie

**Réunion conjointe avec les membres de la délégation nationale de Chypre auprès du Congrès et les membres de l'Union des municipalités de Chypre et de l'Union des communautés rurales de Chypre :**

- **Délégation chypriote auprès du Congrès :**
  - **M. Stavros YEROLATSITES**, Chef de la délégation chypriote auprès du Congrès, Conseiller de la municipalité de Strovolos
  - **M. Lefteris PERIKLI**, Vice-Président de la délégation chypriote auprès du Congrès, Président du conseil municipal d'Aphesia
  - **M<sup>me</sup> Efterpi ORPHANIDOU**, Conseillère municipale de Yermasoyia
  - **M<sup>me</sup> Anna Maria KREMMOU**, Conseillère municipale de Lapithos
  - **M<sup>me</sup> Frosto ARMOSTI**, Présidente du conseil de la communauté rurale de Sin. Anthoupolis
  - **M. Marios ZACHARIADES**, Président du conseil de la communauté rurale de Kelokedara
- **Expert indépendant :**
  - **M. George COUCOUNIS**, Membre du Groupe d'experts indépendants
- **Union des communautés rurales de Chypre :**
  - **M. Andreas KITROMILIDES**, Président de l'Union des communautés rurales de Chypre
- **Union des municipalités de Chypre :**
  - **M. Constantinos YIORKADJIS**, Vice-Président de l'Union des municipalités de Chypre, Maire de Nicosie

**Conseil municipal de la capitale, Nicosie**

- **M<sup>me</sup> Eleni LOUCAIDOU**, Maire-adjointe de Nicosie

**Expert :**

- **M. George COUCOUNIS**, Membre du Groupe d'experts indépendants

**Ministre de l'Intérieur :**

- **M. Constantinos NICOLAIDES**, Secrétaire permanent auprès du ministre de l'Intérieur



**Mercredi 6 avril 2016  
Kokkinotrimithia, Nicosie, Ayios Dhometios**

**Conseil de la communauté rurale de Kokkinotrimithia :**

- **M. Christakis MELETIES**, Président du conseil de la communauté rurale de Kokkinotrimithia

**Ombudsman de la République de Chypre :**

- **M. George KAKOTAS**, membre du Bureau du Commissaire pour l'administration
- **M<sup>me</sup> Zenaida ONOUFRIOU**, membre du Bureau du Commissaire pour l'administration
- **M<sup>me</sup> Kalia KAMPANELLA**, membre du Bureau du Commissaire pour l'administration

**Cour des comptes :**

- **Dr Odysseas MICHAELIDES**, Commissaire aux comptes
- **M. Marios THEOPHILOU**, Auditeur général
- **M. Yiangos PAPAKYRIACOU**, Auditeur principal

**Municipalité d'Ayios Dhometios:**

- **Dr Costas PETROU**, Maire

**Cour suprême :**

- **M. Myron NICOLATOS**, Président

**Ministre des Finances :**

- **M. Haris GEORGIADES**, Ministre des Finances

**Jeudi 7 avril 2016  
Paphos**

**Municipalité de Paphos:**

- **M. Phedon PHEDONOS**, Maire de Paphos