

## 35<sup>e</sup> SESSION

Rapport  
CPL35(2018)02final  
6 novembre 2018

## La démocratie locale en Lituanie

Commission de suivi

Rapporteurs<sup>1</sup> : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE)  
Sigurdur Bjorn BLONDAL, Islande (R, GILD)

Recommandation 420 (2018).....	2
Exposé des motifs.....	5

### Résumé

Ce rapport fait suite à la troisième visite de suivi organisée par le Congrès depuis que la Lituanie a ratifié la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 1992.

Dans l'ensemble, les rapporteurs soulignent la situation positive de l'autonomie locale en Lituanie. Ils notent avec satisfaction que la Lituanie a déployé des efforts significatifs dans le domaine de la décentralisation, a ancré les principes fondamentaux de l'autonomie locale dans sa législation et a fait des progrès en étendant les droits des municipalités concernant la gestion des terres appartenant à l'Etat. En outre, les autorités locales et leur association (ALAL) sont dorénavant régulièrement consultées et la participation des citoyens aux prises de décisions publiques a été renforcée.

Cependant le rapport relève qu'en pratique, un certain nombre de réglementations légales tendent à restreindre l'autonomie municipale et l'indépendance des autorités locales. Malgré une reprise économique rapide après la crise financière et l'augmentation des budgets locaux, les ressources des autorités locales ne sont pas à la mesure de leurs responsabilités. Les rapporteurs notent également qu'en tant que capitale, Vilnius ne bénéficie toujours pas d'un statut légal spécifique. Par ailleurs, les capacités administratives et les fonctions des Conseils Régionaux de Développement restent limitées.

En conséquence, les rapporteurs recommandent notamment aux autorités nationales lituaniennes d'assurer une meilleure mise en œuvre du principe de subsidiarité dans la pratique en allouant des ressources suffisantes aux municipalités et en leur garantissant un accès au marché des capitaux pour leur permettre de financer leurs investissements. Ils suggèrent également de reconnaître à l'Association le droit d'engager des procédures judiciaires devant les tribunaux administratifs et de développer davantage la participation des citoyens au niveau infra-municipal.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RECOMMANDATION 420 (2018)<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(2015)9 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(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États 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. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

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

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Lituanie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 14 mai 1993. Elle a signé et ratifié, le 22 juin 1992, la Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122, ci-après « la Charte »), dans son intégralité et sans déclaration. La Charte est entrée en vigueur pour la Lituanie le 14 septembre 1997 ;

b. la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Lituanie à la lumière de la Charte. Elle a confié à M. Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE), et M. Sigurdur Bjorn Blondal, Islande (R, GILD), la tâche de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale en Lituanie. La délégation a été assistée par Mme Tania Groppi, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et du Secrétariat du Congrès ;

c. la visite de suivi s'est tenue les 23 et 24 janvier 2018. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Lituanie auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. la situation actuelle de l'autonomie locale en Lituanie appelle un jugement globalement positif ;

b. la Lituanie a signé et ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

c. la jurisprudence de la Cour constitutionnelle inclut de nombreuses références à la Charte, garantissant ainsi son applicabilité ;

d. le principe de subsidiarité est inscrit dans la législation ;

e. les collectivités locales et leur association (ALAL) sont régulièrement consultées par le gouvernement ;

f. des progrès ont été réalisés concernant l'extension des droits des communes en matière de gestion des terres appartenant à l'État ;

---

<sup>2</sup> Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2<sup>e</sup> séance (voir le document CPL35(2018)02 exposé des motifs), rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE) et Sigurdur Bjorn BLONDAL, Islande (R, GILD).

*g.* les budgets des communes se redressent après la crise et ont connu une croissance significative en 2018 ;

*h.* la participation citoyenne a été renforcée au moyen de nouvelles dispositions sur les enquêtes locales et les conseils de quartier ;

*i.* un débat est en cours, tant au niveau national que local, sur le renforcement des conseils de développement régional et la création éventuelle d'un second niveau d'autorité locale.

4. Le Congrès note que les points suivants appellent une attention particulière :

*a.* bien que le principe de subsidiarité soit inscrit dans la législation, il n'est pas pleinement appliqué dans la pratique : certaines ingérences des autorités de l'État concernant les fonctions indépendantes des communes compromettent l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales ;

*b.* bien que des progrès aient été réalisés concernant l'extension des droits des communes en matière de gestion des terres appartenant à l'État, elles ne disposent toujours pas en la matière d'une latitude totale qui leur permettrait de promouvoir le développement territorial ;

*c.* malgré le redressement rapide consécutif à la crise financière et l'amélioration des ressources allouées aux communes depuis 2013, ces ressources ne sont pas proportionnées aux responsabilités confiées aux collectivités locales et l'accès des communes au marché des capitaux est extrêmement limité ;

*d.* même si le système de consultation est dans l'ensemble satisfaisant, il arrive trop souvent que le délai accordé aux collectivités locales pour soumettre leurs commentaires et leurs suggestions sur les propositions de mesures soit trop court, ce qui limite leur capacité à faire des commentaires pertinents et argumentés ;

*e.* l'ALAL n'est pas autorisée à saisir les juridictions administratives pour un contrôle de légalité d'une réglementation administrative portant atteinte aux droits liés à l'autonomie locale ;

*f.* la participation citoyenne reste faible et les résidents considèrent que les communes ne sont pas proches de leurs préoccupations ;

*g.* Vilnius ne jouit toujours pas d'un statut juridique spécial en tant que capitale du pays ;

*h.* les conseils de développement régional n'ont toujours pas de structure administrative et leurs fonctions restent limitées.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités lituaniennes :

*a.* à garantir l'application concrète du principe de subsidiarité, en accordant aux communes des compétences pleines et entières et en limitant les ingérences des autorités de l'État concernant les fonctions indépendantes des communes ;

*b.* à garantir le transfert aux communes, aussitôt que possible, des fonctions d'aménagement du territoire et d'utilisation des terres appartenant à l'État, à l'échéance de leur statut transitoire actuel ;

*c.* à garantir l'attribution de ressources suffisantes aux communes, en respectant le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions et en donnant aux communes un accès au marché des capitaux pour leurs dépenses d'investissement ;

*d.* à accorder à l'ALAL le droit de déposer un recours pour contrôler légalité d'une réglementation administrative portant atteinte aux droits liés à l'autonomie locale ;

*e.* à promouvoir et encourager la participation citoyenne au niveau infracommunal ;

*f.* à relancer le débat de la *Seimas* sur l'octroi à Vilnius d'un statut juridique particulier conforme à sa situation de capitale du pays ;

*g.* à prendre des mesures pour développement l'échelon régional, en élargissant les compétences et les capacités de ses structures administratives.

## EXPOSE DES MOTIFS

### Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....	6
2.	CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES .....	6
2.1	Contexte historique .....	6
2.2	Situation politique et réformes .....	9
2.3	Précédents rapports et recommandations.....	11
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS .....	12
3.1	Niveau de réception de la Charte .....	12
3.2	Constitution et cadre législatif ordinaire.....	12
3.3	Système d'administration locale .....	14
3.4	Statut de la capitale .....	22
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE .....	23
4.1	Article 2 : Fondement de l'autonomie locale.....	23
4.2	Article 3 : Concept de l'autonomie locale .....	23
4.3	Article 4 : Portée de l'autonomie locale .....	25
4.4	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	28
4.5	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs .....	29
4.6	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	30
4.7	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	30
4.8	Article 9 : Ressources financières .....	32
4.9	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales .....	37
4.10	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale .....	38
5.	CONCLUSIONS .....	39
	Annexe – Programme de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Lituanie .....	42

## 1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 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 États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Lituanie est l'un des États parties à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte »). Précisément, la Lituanie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 14 mai 1993 et a ratifié la Charte, sans déclaration, le 22 juin 1999. La Charte est entrée en vigueur pour la Lituanie le 1<sup>er</sup> octobre 1999.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Lituanie a aussi signé et ratifié les traités et protocoles suivants du Conseil de l'Europe :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), ratifiée le 13 juin 1997 et entrée en vigueur le 14 septembre 1997 ;
- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 159), signé le 30 mars 2001 et ratifié le 26 novembre 2001. Il est entré en vigueur le 27 février 2003.
- le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), signé le 16 novembre 2009 et ratifié le 26 juillet 2012.

4. Le Président de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès a nommé M. Artur Torres Pereira (Portugal, L, PPE/CCE) et M. Sigurdur Bjorn Blondal (Islande, R, GILD) en tant que rapporteurs, et les a chargés de préparer un tel rapport et de le soumettre au Congrès. Les rapporteurs susmentionnés ont effectué une visite de suivi officielle en Lituanie. Ils étaient accompagnés d'une représentante du Secrétariat du Congrès et ont bénéficié de l'assistance de Mme Tania Groppi (experte), qu'ils souhaitent remercier pour sa contribution à l'élaboration du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

5. La visite de suivi s'est tenue les 23 et 24 janvier 2018. Pendant la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de tous les niveaux d'autorité territoriale, des experts, des maires et conseillers municipaux et des représentants du gouvernement, des ministères et d'autres institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

6. La délégation souhaite remercier tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur accueil chaleureux et les informations précieuses qui lui ont été fournies lors de ses entretiens.

## 2. CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES

### 2.1 Contexte historique

7. L'État lituanien remonte au 13<sup>e</sup> siècle, lorsqu'en 1236 les territoires de Lituanie ont été unis sous le règne du roi Mindaugas. Au cours du siècle suivant, au moyen d'alliances et de conquêtes, la Lituanie a étendu son territoire jusqu'à couvrir la quasi-totalité du Bélarus et de l'Ukraine actuels. La Lituanie était le plus vaste État d'Europe à la fin du 14<sup>e</sup> siècle. En 1386, une alliance avec la Pologne a conduit les deux pays à s'unir sous l'autorité d'un monarque commun. Les deux pays se sont unis officiellement en 1569 sous la forme d'un État unique bipartite, la République des Deux Nations. Cette entité a survécu jusqu'en 1795, lorsque ce qui restait de son territoire a été réparti entre les pays voisins, la plus grande partie allant à l'Empire russe. Les terres lituaniennes sont restées sous domination russe jusqu'à la première guerre mondiale et leur occupation par les troupes allemandes<sup>3</sup>.

8. La Lituanie a proclamé son indépendance en 1918, indépendance que la Fédération de Russie a reconnue en signant le Traité de paix de 1920. Entre 1940 et 1944, le pays a connu successivement les invasions de l'Armée soviétique (1940), de l'Armée allemande (1941) et de nouveau de l'Armée

---

<sup>3</sup> [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print\\_lh.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_lh.html)

soviétique (1944). Après-guerre, et pendant plus d'un demi-siècle, le pays a été occupé et rattaché à l'ex-URSS.

9. Le 11 mars 1990, la Lituanie est devenue la première république soviétique à proclamer son indépendance, que l'Union soviétique a reconnue en 1991. Le pays a été admis à l'Organisation des Nations Unies en septembre 1991. Il est devenu membre du Conseil de l'Europe en 1993, de l'Union européenne et de l'OTAN en 2004 et de la zone euro en 2015.

10. Concernant les relations avec ses voisins, la Lituanie participe activement à la coopération entre les pays d'Europe septentrionale. Ses relations avec la Russie ont été normalisées lors de la signature de l'Accord sur les fondements des relations interétatiques en juillet 1991 et les troupes russes ont quitté le territoire lituanien en 1993. Le problème des déplacements civils et militaires en provenance et à destination de la région russe de Kaliningrad (maintenant une « enclave ») a été résolu début 1995. Un accord frontalier a été signé en 1997.

11. La Lituanie a une superficie de 65 286 km<sup>2</sup> et une population totale d'environ 2 805 418 habitants<sup>4</sup>. La composition ethnique de la population est la suivante: Lituaniens, 84,1 % ; Polonais, 6,6 % ; Russes, 5,8 % ; Bélarusses, 1,2 % (estimation de 2011). Tous sont citoyens lettons et aucun grief n'a été exprimé au cours de la visite de suivi quant aux droits de ces minorités.

12. La Lituanie a connu une importante croissance économique après l'indépendance, en particulier après son adhésion à l'Union européenne, accompagnée d'une modernisation rapide de son économie. La consommation interne et les investissements étrangers ont été les principaux moteurs de la croissance économique du pays. La crise financière mondiale qui a débuté en 2008 a lourdement frappé la Lituanie, dont le PIB a chuté de 16,8 % en 2009. Toutefois, le pays a connu à partir de 2011 le redressement le plus rapide d'Europe, grâce au haut niveau de flexibilité de son économie, à un système bancaire performant et à une industrie diversifiée<sup>5</sup>. Néanmoins, le taux de pauvreté reste élevé, en particulier parmi les personnes handicapées, les retraités (surtout les femmes) et les chômeurs, en raison principalement du faible niveau de protection sociale du pays<sup>6</sup>. Les inégalités de revenus en Lituanie figurent parmi les plus élevées de l'Union européenne, et elles se sont encore accrues depuis 2012. En outre, il existe une importante disparité entre les régions, et le niveau de revenu de nombreux comtés (six sur dix) est inférieur au montant (moyen) que les résidents eux-mêmes estiment nécessaire pour couvrir leurs besoins ordinaires<sup>7</sup>.

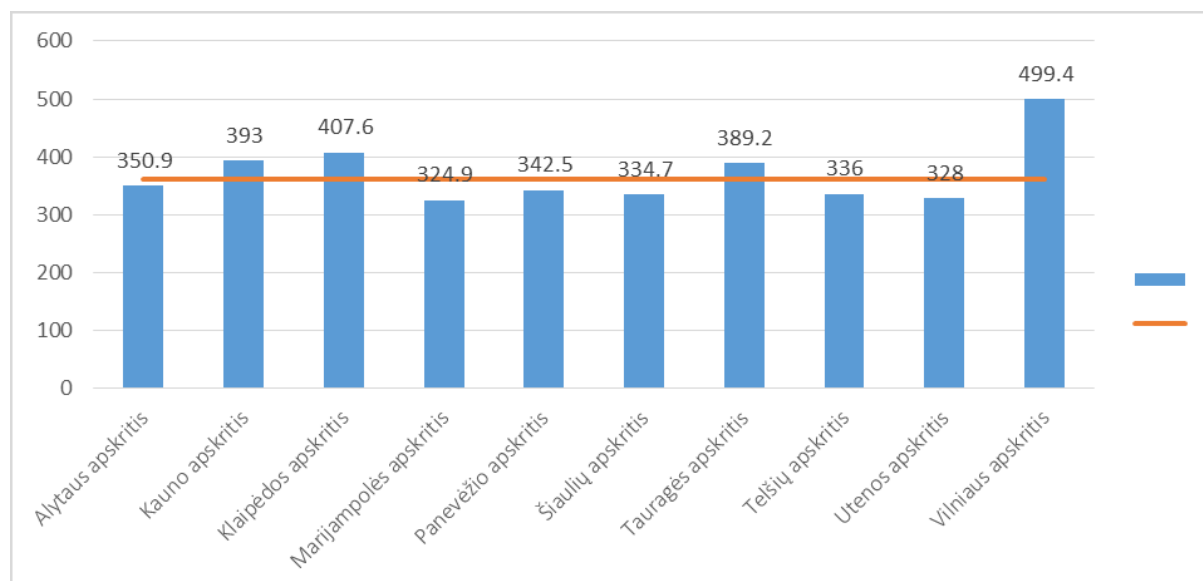
---

4 <https://osp.stat.gov.lt/pradinis>

5 <https://www.oecd.org/eco/surveys/Lithuania-2016-overview.pdf>

6 Commission européenne, document de travail des services de la commission, Rapport par pays – Lituanie 2017, SWD(2017) 80 final.

7 Voir la Politique régionale lituanienne pour un développement harmonieux et durable, 2017-2030, Livre blanc approuvé lors de la réunion du 15 décembre 2017 du Conseil national pour le développement régional, p. 11 : [https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/ENG\\_versija/Lithuanian%20Regional%20Policy%20\(White%20Paper\).pdf](https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/ENG_versija/Lithuanian%20Regional%20Policy%20(White%20Paper).pdf),

**Tableau 1. Revenu des ménages par région**

Source : Livre blanc (2017)

13. Depuis les années 1990, la Lituanie a perdu près du quart de sa population, ce qui en fait l'un des pays au monde à avoir connu le plus grand déclin démographique<sup>8</sup>. Le faible taux de fécondité, la mortalité élevée et une émigration importante ont été trois facteurs de ce déclin.

14. En particulier, depuis l'entrée de la Lituanie dans l'Union européenne, de nombreux Lituanais (jusqu'à 20 % de la population) sont partis à l'étranger à la recherche de meilleures possibilités économiques. L'émigration massive des jeunes et des personnes ayant un bon niveau d'éducation crée un grave problème démographique : des pénuries de qualifications apparaissent du fait du déclin de la population en âge de travailler et du haut niveau d'émigration<sup>9</sup>.

15. L'émigration a notamment pour effet que certaines régions du pays ont perdu plus de la moitié de leur population. L'évolution démographique de la Lituanie montre une concentration de la population dans les zones métropolitaines de Vilnius (635 480), Kaunas (392 313) et Klaipėda (210 635) (d'après le recensement lituanien de 2011) et un déclin massif dans les régions rurales périphériques<sup>10</sup>. Ce déclin creuse encore les différences entre les régions et pose de graves problèmes pour les choix politiques, la prise de décisions et la planification. Il est l'un des thèmes principaux du discours politique en Lituanie.

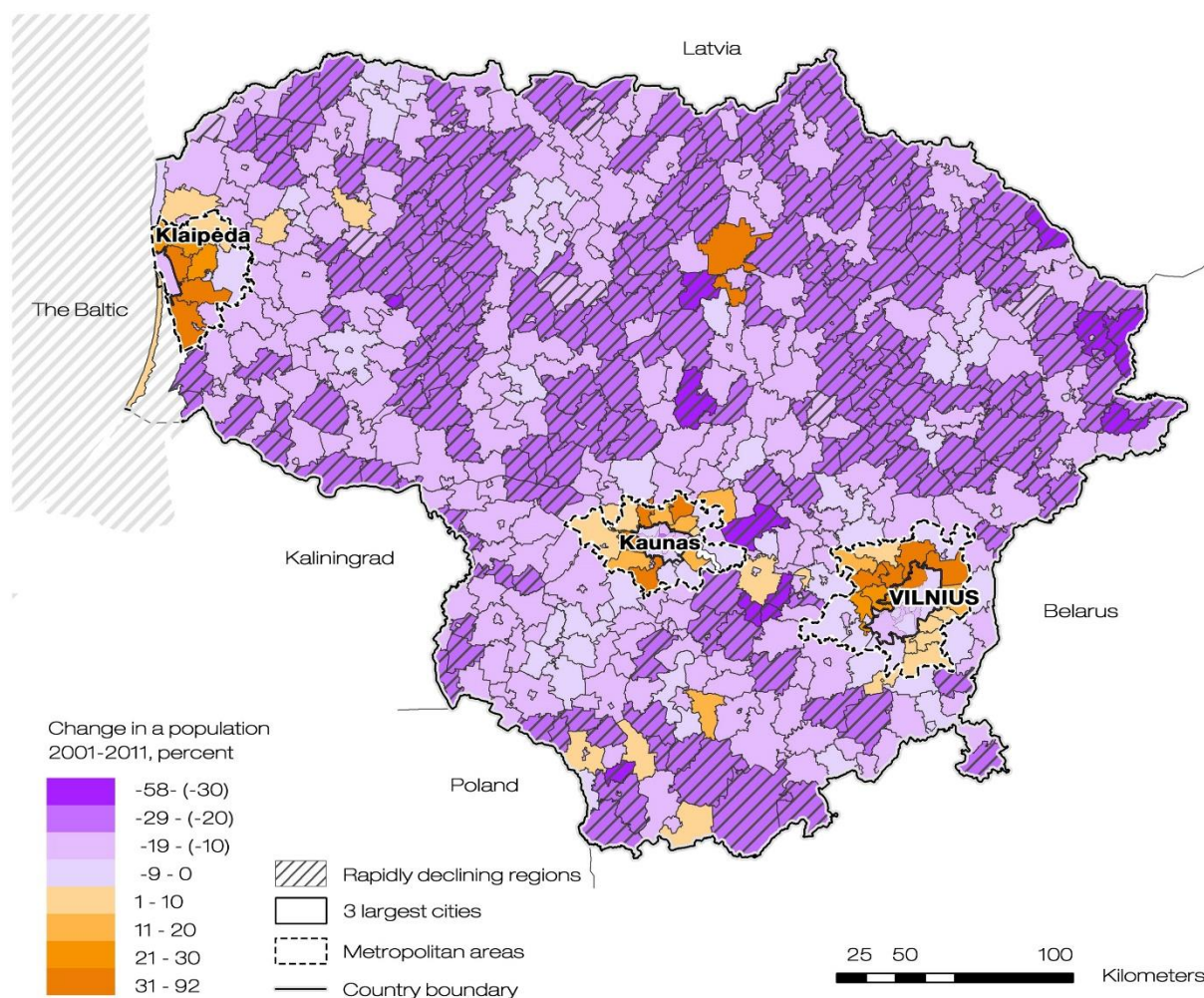
8 Nations Unies. (2015). *Perspectives de la population mondiale : la révision de 2015*. Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population.

9 <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-lithuania-en.pdf>

10 Rūta Ubarevičienė & Maarten van Ham (2017) Déclin démographique en Lituanie : qui vit dans les régions en déclin ? Qui les quitte? Études régionales.



Tableau 2 Évolution démographique en Lituanie 2001-2011



Source : Rūta Ubarevičienė (2017)

## 2.2 Situation politique et réformes

16. Aux termes de la Constitution de 1992, la Lituanie est « République démocratique indépendante » (article 1). La Lituanie est dotée d'un régime semi-présidentiel<sup>11</sup> : le chef de l'État est le Président de la République, élu au suffrage direct par le peuple pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. La Présidente actuelle, Dalia Grybauskaitė, a été élue le 17 mai 2009, devenant ainsi la première femme à occuper cette fonction dans l'histoire du pays, et la deuxième femme chef d'État dans les États baltes, après la Lettonie en 1999. Dalia Grybauskaitė a été réélue pour un second mandat en 2014. Les prochaines élections présidentielles sont prévues en mai 2019.

17. Le Président supervise la politique étrangère et la sécurité nationale et il est le commandant en chef des armées. Avec l'accord du parlement (*Seimas*), il nomme et révoque le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du Cabinet, ainsi qu'un certain nombre de hauts-fonctionnaires.

18. Le gouvernement est composé du Premier ministre, qui est le chef du gouvernement, et des ministres. Le Premier ministre, dans les 15 jours qui suivent sa nomination, doit présenter au *Seimas* le gouvernement qu'il a formé et que le Président de la République a approuvé. Il soumet également au *Seimas*, pour examen, le programme de son gouvernement. À chaque nouvelle élection législative ou présidentielle, le gouvernement doit remettre sa démission au Président de la République. Un nouveau gouvernement reçoit ses pouvoirs après que le *Seimas* a approuvé son programme par un vote à la majorité de ses membres présents à la séance.

<sup>11</sup> Raunio, Tapio & Sedelius, Thomas. (2017). Shifting Power-Centers of Semi-Presidentialism: Exploring Executive Coordination in Lithuania. Government and Opposition.

19. Le Premier ministre actuel est Saulius Skvernelis, qui a pris ses fonctions le 13 décembre 2016. Le gouvernement actuel est le dix-septième depuis l'indépendance en 1990. À la suite des élections de 2016, l'Union des Paysans et des Verts de Lituanie, parti comptant le plus d'élus au *Seimas*, a formé une coalition de gouvernement avec le Parti travailliste social-démocrate de Lituanie.

20. Le *Seimas* de la République de Lituanie est le parlement unicaméral du pays. Elle constitue la branche législative du pouvoir, qui adopte les lois et les amendements à la Constitution, vote le budget, confirme la nomination du Premier ministre et du gouvernement et contrôle leurs activités. Ses 141 membres sont élus pour un mandat de quatre ans : 71 sont élus dans des circonscriptions uninominales et 70 autres sont élus au scrutin proportionnel dans une circonscription couvrant l'ensemble du pays. Un parti doit obtenir au moins 5 % des voix – et un regroupement de partis au moins 7 % – à l'échelle nationale pour remporter un des sièges attribués au scrutin proportionnel. Les dernières élections ont eu lieu les 9 et 23 octobre 2016 (les prochaines sont prévues en octobre 2020).

21. Le pouvoir judiciaire se compose des juridictions générales et spécifiques. La Cour suprême de Lituanie, la Cour d'appel de Lituanie, les tribunaux régionaux et les tribunaux de district sont les juridictions générales en charge des affaires civiles et pénales. La Cour administrative suprême de Lituanie et les tribunaux administratifs régionaux sont des juridictions spécifiques compétentes pour les litiges découlant des relations juridiques administratives.

22. La Cour suprême de Lituanie est la seule juridiction de cassation compétente pour examiner les jugements, décisions, arrêts et ordonnances exécutoires des juridictions générales. Elle s'emploie à uniformiser la pratique juridictionnelle concernant l'interprétation et l'application des lois et autres actes juridiques. De même, la Cour administrative suprême s'emploie à uniformiser la pratique des juridictions administratives pour l'interprétation et l'application des lois et autres actes juridiques.

23. La Constitution de 1992, pour la première fois dans l'histoire de la Lituanie, a institué une Cour constitutionnelle, inspirée du modèle européen de justice constitutionnelle selon lequel le contrôle constitutionnel est confié à une institution spécialisée.

24. La Cour constitutionnelle est composée de neuf juges. Le *Seimas* nomme un nombre égal de juges de la Cour constitutionnelle parmi les candidats désignés par le Président de la République de Lituanie, le Président du *Seimas* et le Président de la Cour suprême. Le *Seimas* désigne le président de la Cour constitutionnelle parmi ses juges, sur nomination du Président de la République. Les juges exercent un mandat de neuf ans non renouvelable. La Cour est renouvelée par tiers tous les trois ans.

25. La Cour constitutionnelle garantit la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique et assure la justice constitutionnelle en statuant, a posteriori, sur la conformité des lois et autres actes juridiques adoptés par le *Seimas* avec la Constitution et sur la conformité des actes adoptés par le Président de la République et le gouvernement avec la Constitution et les lois.

26. Sont habilités à déposer un recours devant la Cour constitutionnelle concernant la constitutionnalité d'un acte juridique : (1) le gouvernement, les groupes composés d'au moins 1/5 des membres du *Seimas* et les tribunaux pour les recours portant sur une loi ou tout autre acte adopté par le *Seimas* ; (2) les groupes composés d'au moins 1/5 des membres du *Seimas* et les tribunaux pour les recours portant sur un acte du Président de la République ; (3) les groupes composés d'au moins 1/5 des membres du *Seimas*, les tribunaux et le Président de la République pour les recours portant sur des actes du gouvernement.

27. Une loi constitutionnelle importante a été adoptée, conformément à l'article 69.2 de la Constitution, le 6 novembre 2014<sup>12</sup>, après la ratification du « Pacte budgétaire » (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire), le 28 juin 2012. Le traité a été ratifié au moyen d'une loi ordinaire adoptée par le *Seimas*, selon une procédure accélérée, par 80 voix pour, 11 voix contre et 21 abstentions.

28. La loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Pacte budgétaire inclut le principe de l'équilibre budgétaire, qui est entré en vigueur en 2016 et, comme nous le verrons, a un profond impact sur les finances des communes. L'article 4 de cette loi dispose ce qui suit :

---

12 Loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Pacte budgétaire, 6 novembre 2014, n° XII-1289.

« 2. Tout budget imputable au secteur public général, à l'exception du budget de la Caisse de sécurité sociale de la République de Lituanie, du budget de l'État et des budgets dont les dotations prévisionnelles ne dépassent pas 0,3 % du PIB de l'année précédente à prix courants, doit être planifié, approuvé, amendé et exécuté de manière à être excédentaire ou à l'équilibre d'après son indicateur de solde structurel calculé selon la comptabilité d'exercice [...].

4. Tout budget imputable au secteur public général dont les dotations prévisionnelles ne dépassent pas 0,3 % du PIB de l'année précédente à prix courants, doit être planifié, approuvé, amendé et exécuté de telle manière les dotations du budget ne dépassent pas ses recettes, à l'exception de l'exercice pour lequel un écart de production négatif est anticipé d'après le scénario de développement économique rendu public par le Gouvernement ou son institution compétente et au sujet duquel l'autorité de contrôle a publié ses conclusions. Dans ce dernier cas, les dotations ne peuvent pas dépasser les recettes de plus de 1,5 % . »

29. La loi ordinaire et la loi constitutionnelle ont toutes deux été adoptées sans réel débat politique. Le Pacte a été présenté en Lituanie comme un instrument n'empiétant aucunement sur la souveraineté nationale et comme la simple conséquence logique des accords antérieurs relatifs à une discipline financière plus stricte<sup>13</sup>. La Présidente Grybauskaitė a affirmé que le Pacte n'introduisait rien de nouveau en Lituanie, le pays appliquant déjà une politique d'austérité stricte. Le Premier ministre Kubilius a défendu le même point de vue, exprimant en outre l'espoir qu'après la ratification du Pacte la société comprenne que le temps des dépenses excessives était révolu et qu'il ne serait pas possible de déroger à cette disposition même en cas d'alternance politique<sup>14</sup>.

### **2.3 Précédents rapports et recommandations**

30. La situation de la démocratie locale et régionale en Lituanie a été évoquée pour la première fois dans la Recommandation 87 (2001).

31. La précédente visite de suivi en Lituanie s'est déroulée du 6 au 8 juin 2011. Le projet de recommandation correspondant et le rapport sur la situation de la démocratie locale en Lituanie ont été adoptés lors de la 22<sup>e</sup> Session du Congrès, en mars 2012 (Recommandation 321 (2012)).

32. Les conclusions positives du précédent rapport incluent les garanties constitutionnelles du droit à l'autonomie et les progrès réalisés concernant les procédures de consultation, ainsi que la qualité du débat sur l'élection des maires au suffrage direct.

33. Cela étant, le Congrès notait aussi le caractère insuffisant des ressources financières des collectivités locales, la réduction des compétences des communes dans certains domaines tels que l'aménagement du territoire et la propriété foncière, la suppression des administrations de comté, sans solution de substitution pour atténuer ses effets dommageables, et la faible participation des citoyens aux affaires locales.

34. Il était recommandé aux autorités lituaniennes de veiller à l'attribution de ressources suffisantes aux collectivités locales, d'inscrire le principe de subsidiarité dans la loi sur l'autonomie locale et de promouvoir la participation citoyenne au niveau local. Le gouvernement était aussi encouragé à reprendre les discussions sur le statut de la capitale et à donner à l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie le droit de représenter toutes les communes devant les tribunaux.

35. Enfin, les rapporteurs appelaient la Lituanie à ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale. Comme il est indiqué ci-dessus, le Protocole a été ratifié en juillet 2012, peu de temps après l'adoption du rapport.

13 Constitutional Change Through Euro Crisis Law: "Lithuania" Loreta Šaltinytė  
<http://eurocrisislaw.eu.eu/country/lithuania/topic/fiscal-compact/>

14 Ibidem.

### 3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

#### 3.1 Niveau de réception de la Charte

36. En Lituanie, comme l'indiquait le précédent rapport, « la Charte est prise en compte, tout au moins dans les cercles officiels ». La Charte est mentionnée dans la loi sur l'autonomie locale, selon laquelle (article 2) : « la présente loi définit la procédure applicable à la formation et aux activités des institutions municipales lors de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution de la République de Lituanie (ci-après « la Constitution ») et de la Charte européenne de l'autonomie locale ».

37. Concernant le niveau de réception de la Charte, les traités internationaux ratifiés et conformes à la Constitution priment sur la législation interne en cas de contradiction avec celle-ci<sup>15</sup>.

38. Ce principe découle de l'article 138, paragraphe 3, de la Constitution : « Les traités internationaux ratifiés par le *Seimas* de la République de Lituanie sont parties intégrantes du système juridique de la République de Lituanie » ; de son article 7, paragraphe 1 : « Toute loi ou tout acte contraire à la Constitution est nul » ; et de son article 135, paragraphe 1 : « La République de Lituanie, dans la conduite de sa politique étrangère, est guidée par les principes et les normes universellement reconnus du droit international ».

39. Par conséquent, la Charte, en tant que traité international ratifié, a force de loi<sup>16</sup>. De même que les autres lois, la Charte s'applique directement<sup>17</sup>, ce qui permet de l'invoquer devant les juridictions ordinaires. En outre, la Charte prime en cas de conflit avec d'autres textes de droit interne (à l'exception de la Constitution elle-même), y compris les lois adoptées par le *Seimas* et les lois constitutionnelles<sup>18</sup>. Dans l'ordre juridique interne de la Lituanie, la Charte ne doit être conforme qu'à la Constitution<sup>19</sup>.

40. Lors de la rencontre avec le Président de la Cour constitutionnelle, il a été indiqué à la délégation que la Cour s'inspirait de la Charte pour interpréter la Constitution, ce dont témoignent les décisions constitutionnelles dans lesquelles la Charte est expressément mentionnée. Outre les décisions déjà citées dans le précédent rapport<sup>20</sup>, le Président de la Cour a évoqué le récent arrêt du 11 juin 2015 sur le transfert d'une part de l'impôt sur le revenu des ménages vers le budget des communes. Dans cet arrêt, la Cour a noté que les fondements de la réglementation du financement des communes et de la péréquation de leur capacité financière étaient rassemblés dans les dispositions pertinentes des documents du Conseil de l'Europe. La Cour a expressément fondé son avis sur les dispositions de l'article 9 de la Charte, relatif aux ressources financières des collectivités locales, citant les paragraphes 2, 4 et 5 de cet article de la Charte.

#### 3.2 Constitution et cadre législatif ordinaire

41. Bien que la Constitution de la Lituanie, adoptée par référendum le 22 octobre 1992, ne définisse pas le type de république (unitaire, régionale ou fédérale), la Lituanie est clairement un pays unitaire, doté d'un degré important de décentralisation.

15 Voir en particulier D. Saparinene, A. Lazauskiene, *Local Government in Lithuania*, in A. Moreno Molina (éd.) *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP 2012, p. 393.

16 Voir la conclusion du 24 janvier 1995 de la Cour constitutionnelle et ses arrêts des 17 octobre 1995, 14 mars 2006 et 18 mars 2014. Les actes de la Cour peuvent être consultés (en anglais) sur le site internet de la Cour <http://www.lrkt.lt/en/court-acts/rulings-conclusions-decisions/171/y2017>.

17 On peut le déduire par analogie avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Voir la conclusion du 24 janvier 1995 de la Cour constitutionnelle.

18 Voir les arrêts des 14 mars 2006, 21 décembre 2006, 5 septembre 2012 et 18 mars 2014 de la Cour constitutionnelle.

19 L'arrêt du 5 septembre 2012 de la Cour constitutionnelle.

20 Dans l'arrêt du 18 février 1998 sur les thèmes du contrôle administratif des activités municipales, la Cour s'est référée expressément aux articles 2 (« Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale ») et 3 (« Concept de l'autonomie locale ») de la Charte pour expliquer la définition de l'autonomie et le principe de l'autonomie locale. Dans l'arrêt du 13 juin 2000 relatif à certaines dispositions de la loi sur l'éducation, pour expliquer la liberté d'action des communes et leur indépendance vis-à-vis des autorités de l'État, la Cour a mentionné la Charte sans citer de disposition spécifique et conclu que la disposition constitutionnelle selon laquelle les communes agissent de manière libre et indépendante dans les limites de leur compétence telle qu'établie par la Constitution et la loi est conforme à la Charte. Dans l'arrêt du 28 juin 2001 relatif à la création et la suppression de communes, la détermination et la modification de leurs limites territoriales et de leur centre, en lien avec le droit des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques (droit qui, d'après la Cour, doit être interprété comme une obligation pour le pouvoir législatif de solliciter l'avis de la population locale lorsque des décisions sont prises concernant la modification des limites territoriales des unités administratives), la Cour s'est expressément référée à la Charte, en citant les dispositions de son Préambule.

42. Aux termes de son article 10, paragraphe 1, « le territoire de l'État lituanien est un, et ne peut être divisé en entités de type étatique ». Son article 11 établit que « les unités administratives du territoire de l'État lituanien et leurs limites sont fixées par la loi ».

43. La Constitution consacre un chapitre entier – Titre X « L'autonomie et l'administration locales » – comprenant six articles, à la gouvernance locale.

44. Aux termes de l'article 119 de la Constitution, « le droit à l'autonomie est garanti aux unités administratives territoriales de l'État qui ont été établies par la loi. Ce droit est appliqué par l'intermédiaire des conseils municipaux. Les membres des conseils municipaux sont élus pour quatre ans, conformément à la loi, par les citoyens de la République de Lituanie et par les autres résidents permanents d'une unité administrative, parmi les citoyens de la République de Lituanie et les autres résidents permanent d'une unité administrative, sur la base du suffrage universel, égal et direct et au scrutin secret. Les modalités d'organisation et de fonctionnement des institutions autonomes sont fixées par la loi. Pour la mise en application des lois de la République de Lituanie et des décisions du Gouvernement ou du conseil municipal, les conseils municipaux créent des organes exécutifs responsables devant eux. »

45. La plupart des dispositions du Titre X de la Constitution concernent les communes.

46. Aux termes de l'article 120, « l'État soutient les communes. Celles-ci agissent librement et indépendamment dans les limites de la compétence qui leur a été fixée par la Constitution et par les lois ».

47. L'article 121 porte sur le budget et l'autonomie financière des communes : « les collectivités locales élaborent et approuvent leur budget. Les conseils des collectivités locales ont le droit, dans les limites et selon la procédure établies par la loi, de fixer les taxes locales et peuvent prévoir des impôts et des redevances au compte de leur propre budget ».

48. L'article 122 établit le droit de recours juridique : « les conseils des collectivités locales ont le droit de saisir la justice concernant la violation de leurs droits ».

49. L'article 123 (paragraphe 2-4) porte sur le contrôle du gouvernement sur les communes : « des représentants nommés par le Gouvernement contrôlent le respect de la Constitution et des lois et l'exécution des décisions du Gouvernement par les collectivités locales. Les compétences du représentant du Gouvernement et les procédures relatives à leur exercice sont fixées par la loi. Dans les cas et selon la procédure prévus par la loi, le *Seimas* peut instaurer momentanément l'administration directe sur le territoire d'une collectivité locale ».

50. Aux termes de l'article 124, « les actes et les activités des conseils des collectivités locales, de leurs organes exécutifs et de leurs fonctionnaires qui violent les droits des citoyens et des organisations peuvent faire l'objet de poursuites devant un tribunal ».

51. Le premier paragraphe de l'article 123 contient la seule référence à la possibilité d'un second niveau d'administration : « l'administration des unités administratives supérieures est organisée par le Gouvernement selon les modalités déterminées par la loi ».

52. Concernant le cadre légal, les principales lois définissant les modalités juridiques applicables aux collectivités locales, conformément aux principes de la Constitution, sont :

- la loi sur l'autonomie locale, 7 juillet 1994, n° I-533, (modifiée pour la dernière fois le 28 juin 2016 XII-2494) ;
- la loi sur l'élection des conseils municipaux, 7 juillet 1994, n° I-532 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 20 octobre 2015, n° XII-1976) ;
- la loi sur le développement régional, 20 juillet 2000, n° VIII-1889 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 17 décembre 2013 – n° XII-690) ;
- la loi sur le Bureau national d'audit, 30 mai 1995, n° I-907 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 26 mars 2015 – n° XII-1588) ;
- la loi sur les unités d'administration territoriale et leur délimitation, 19 juillet 1994, n° I-558 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 30 mars 2010 – n° XI-709) ;

- la loi sur l'aménagement du territoire, 12 décembre 1995, n° I-1120 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 27 septembre 2016, n° XII-2643) ;
- la loi sur la fonction publique, 8 juillet 1999, n° VIII-1316 (telle qu'amendée le 23 avril 2002 – n° IX-855) ;
- la loi sur l'administration publique, 17 juin 1999, n° VIII-123 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 12 juin 2014 – n° XII-935);
- la loi sur la méthode de détermination des recettes budgétaires municipales, 2 juillet 1997, n° VIII – 385 ;
- la loi sur la gestion, l'utilisation et la cession des biens de l'État et des communes, 12 mai 1998, n° VIII-729 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 17 novembre 2015, n° XII-2023) ;
- la loi sur la structure budgétaire, 30 juillet 1990, n° I-430 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 6 novembre 2012 – n° XI-2318) ;
- la loi sur les médiateurs du *Seimas* (3 décembre 1998, n° VIII-950) ;
- la loi sur l'association des communes de Lituanie (28 mars 1998) ;
- la loi sur le contrôle administratif des communes, 14 May 1998, n° VIII-730 (telle qu'amendée pour la dernière fois le 30 mars 2010 – n° XI-710) ;
- la loi sur l'administration directe temporaire du territoire municipal (adoptée le 28 mars 1995).

### 3.3 **Système d'administration locale**

#### *Niveau régional*

53. Le processus de décentralisation territoriale de la Lituanie a débuté en 1995, avec l'introduction de la réforme territoriale-administrative. La Lituanie a été divisée en deux grands niveaux territoriaux et administratifs infranationaux : les comtés (en lituanien : singulier *apskritis*, pluriel *apskritis*), unités administratives supérieures dont la gestion était organisée par le Gouvernement ; les communes (en lituanien : singulier *savivaldybė*, pluriel *savivaldybės*), unités administratives inférieures où l'autonomie a été introduite.

54. Les comtés étaient des administrations déconcentrées de l'État, dirigées par des gouverneurs nommés par le pouvoir central et n'ayant aucun mandat électif. Les administrations des gouverneurs de comté ont été abolies en 2010, et leurs fonctions réparties entre le pouvoir central et les communes. Leur abolition s'inscrivait dans une réforme visant à créer des régions en tant qu'unités territoriales à part entière, à partir de 2014. Toutefois, cette réforme a été « gelée » après l'abolition<sup>21</sup> et depuis lors la question de la réorganisation du niveau régional reste en suspens en Lituanie.

55. En 2010, des conseils de développement régional ont été créés dans chaque comté. Chacun de ces conseils était composé : des maires de toutes les communes de leur territoire, de délégués des conseils locaux et d'une personne désignée par le Gouvernement ou une institution gouvernementale.

56. Les conseils de développement régional sont dotés de compétences limitées (portant principalement sur les décisions relatives au plan de développement régional, sa mise en œuvre, l'identification des problèmes, le programme de développement en réponse à ces problèmes, les principaux projets de développement socio-économique régional et les décisions diverses pouvant avoir un impact important sur le développement socio-économique de la région)<sup>22</sup>, y compris la distribution d'une partie des fonds structurels de l'Union européenne. Les conseils de développement régional travaillent sous la direction du ministère de l'Intérieur (plus précisément du Service du développement régional)<sup>23</sup>.

57. La Recommandation 321 (2012) invitait les autorités lituaniennes « à prendre des mesures pour développer l'échelon régional en augmentant le nombre de compétences des conseils de développement régional, en renforçant leurs structures administratives et en prévoyant d'établir des budgets régionaux ».

---

21 L. Kraujutaityte, R. Riekasius, G. Burbulyte-Tsiskarishvili, *Territorial decentralization in Lithuania: a Missing Continuum*, Social Research 2014, n. 1 (34) 53-62.

22 Voir l'article 13 de la loi sur le développement régional.

23 Voir G. Burbulyte, A. Kutkaitis, I. Normante, (2013). *Local governments as the main actors of regional development in Lithuania*,

[http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304101921210.Nispa\\_Burbulyte\\_et%20al.do](http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304101921210.Nispa_Burbulyte_et%20al.do)

58. Depuis lors, la loi sur le développement régional a été modifiée plusieurs fois. Les fonctions des conseils de développement régional ont été étendues en élargissant la définition des projets de portée régionale, en sélectionnant des territoires cibles dans les zones rurales et en leur transférant une partie des fonctions de gestion de projet des organismes de mise en œuvre. D'après les données du ministère de l'Intérieur, le montant des dotations financières planifiées au niveau régional a été augmenté, passant de 720 millions (10,5 %) en 2007–2013 à 1,111 milliard (16,5 %).

59. En vue d'améliorer la représentativité des conseils, depuis 2017 ils incluent aussi des représentants des partenaires sociaux et économiques. Ces personnes sont choisies par le gouvernement et doivent représenter 1/3 des membres de chaque conseil.

60. L'Association des pouvoirs locaux de Lituanie a souligné que ces mesures n'étaient pas suffisantes pour renforcer le niveau régional. Les conseils ne sont toujours pas dotés de structures administratives. Le *Seimas* a adopté une disposition visant à doter les conseils de développement régional de la personnalité juridique, mais le gouvernement ne l'a pas appliquée.

61. En décembre 2017, le Conseil national pour le développement régional a approuvé un Livre blanc sur la politique régionale de la Lituanie, posant l'objectif de créer un système politique régional effectif. Le Livre blanc, entre autres actions, prévoit l'extension des compétences des conseils de développement régional en vue de renforcer leurs capacités. D'après le Livre blanc, « les conseils de développement régional ont pour but d'incarner des régions agissant sur la base de la coopération intercommunale et de devenir des organes de gestion régionale dotés d'un statut juridique et de véritables compétences parallèlement aux services de compétence régionale (organismes de développement) ou aux centres régionaux de services qui leur sont subordonnés »<sup>24</sup>.

62. Lors de la visite de suivi, la délégation a recueilli des avis divergents sur la possibilité ou non de considérer les comtés comme un véritable niveau d'autorité régionale. De l'avis des rapporteurs, en l'état actuel les comtés lituaniens ne peuvent pas être considérés comme des régions au sens du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe (2009). Les conseils de développement régional sont des autorités placées entre le pouvoir central et les collectivités locales, qui ne disposent cependant d'aucune prérogative d'auto-organisation et n'ont aucune compétence véritable pour gérer, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leur population, une part importante des affaires d'intérêt public.

63. Les rapporteurs suivent avec intérêt le débat actuel, tant national que local, sur le renforcement des conseils de développement régional et la création éventuelle d'un second niveau d'autorité locale. Le Livre blanc prévoit un examen de ses résultats en 2021, soulignant que « les scénarios de réforme administrative territoriale (régionale et municipale) dépendront des résultats de la politique régionale révisée ». Les rapporteurs suivront avec le plus grand intérêt les suites données à la mise en œuvre du Livre blanc et les futures réformes territoriales du gouvernement.

### Communes

64. En Lituanie, l'autonomie locale est exercée par un niveau unique d'entités, les communes, régies par des institutions municipales élues par la population locale. L'article 2 de la loi sur les unités d'administration territoriale et leur délimitation dispose ce qui suit : « les principaux critères pour la création d'une commune tiennent à sa capacité à gérer et entretenir son environnement et l'économie municipale, à fournir des services aux résidents et à assurer d'autres fonctions prévues par la loi de la République de Lituanie sur l'autonomie locale ».

65. La Lituanie compte 60 communes, dont : 43 communes-*raïons* (en lituanien : *rajono savivaldybė*), correspondant approximativement aux *raïons* qui existaient lors du régime soviétique. Jusqu'en 1994, elles étaient simplement appelées *raïons*, appellation qui est encore couramment employée aujourd'hui. Le terme de « commune » leur a été adjoint dans l'objectif d'affaiblir l'héritage soviétique (tout le territoire de l'Union soviétique était divisé en *raïons*) ; sept communes urbaines (en lituanien : *miesto savivaldybė*), situées à proximité de grandes villes. Dans la langue courante, elles sont appelées « villes » ou « communes » (le terme lituanien pour « commune » étant davantage associé aux villes et aux droits urbains qu'aux *raïons*) ; enfin, dix communes, qui ont toutes été créées après 1994 et ne se sont pas vu adjoindre le terme de *raïon*.

<sup>24</sup> Voir La politique régionale lituanienne pour un développement harmonieux et durable, 2017-2030, Livre blanc approuvé lors de la réunion du 15 décembre 2017 du Conseil national pour le développement régional, p. 17 : [https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/ENG\\_versija/Lithuanian%20Regional%20Policy%20\(White%20Paper\).pdf](https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/ENG_versija/Lithuanian%20Regional%20Policy%20(White%20Paper).pdf)

Tableau 3. Communes et comtés



- 1 – Commune urbaine de Vilnius  
 2 – Commune urbaine de Kaunas  
 3 – Commune urbaine de Klaipėda  
 4 – Commune urbaine de Panevėžys  
 5 – Commune urbaine de Šiauliai  
 6 – Commune urbaine d'Alytus  
 7 – Commune de Birštonas  
 8 – Commune urbaine de Palanga  
 9 – Commune de Visaginas  
 10 – Commune de Neringa

66. Le champ des compétences est identique, quelle que soit la taille de la commune.

67. Les communes de Lituanie ont une superficie et une population relativement supérieures à celles des autres pays d'Europe. La plus grande compte plus de 550 000 résidents, la plus petite 2 400. La population moyenne des communes est de 56 722 habitants, la majorité en ayant entre 20 000 et 40 000.



#### Tableau 4. Taille (par leur population) des unités administratives-territoriales de niveau inférieur en Lituanie

Size (by population) of lower-level administrative-territorial units in Lithuania (2013)

POPULATION	MUNICIPALITIES (SAVIVALDYBĖS)	PERCENTAGE
UP TO 5 000	2	3,3
5 001 – 10 000	2	3,3
10 001 – 15 000	2	3,3
15 001 – 30 000	23	38,5
30 001 – 50 000	19	31,7
50 001 – 100 000	8	13,3
100 001 – 300 000	2	3,3
OVER 300 000	2	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100</b>
<b>BIGGEST</b>	VILNIUS CITY MUNICIPALITY 580 000	
<b>SMALLEST</b>	NERINGA MUNICIPALITY 4400	

Source : <https://aer.eu/aer-observatory-regionalisation/report-regionalisation/>

68. Les compétences des communes sont énumérées dans la loi sur l'autonomie locale, dont l'article 5 distingue deux grandes catégories de fonctions municipales, selon qu'elles sont indépendantes et déléguées. Divers aspects distinguent ces deux types de fonctions. À la différence des fonctions indépendantes de la commune, ses fonctions déléguées sont exercées sur instruction du ministère compétent ou d'une autre autorité centrale. Elles sont assurées par le Directeur de l'administration de la collectivité locale, qui applique les instructions données par le ministère. Le Directeur n'est pas responsable devant le conseil municipal pour l'exercice de ces fonctions. Les fonctions déléguées sont financées de manière directe et exclusive par le ministère compétent. Au contraire, dans le cas des fonctions indépendantes, les communes disposent d'une plus grande latitude.

Les communes exercent leurs activités de manière indépendante dans les grands domaines suivants :

- le budget municipal ;
- les droits et redevances locaux ;
- la gestion des biens municipaux ;
- l'organisation de l'éducation (en partie) ;
- les services sociaux ;
- la culture ;
- les soins de santé primaires ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'environnement ;
- les transports et la voirie locale ;
- le chauffage collectif et l'approvisionnement en eau potable, la gestion des déchets ;
- la promotion de l'activité économique et du tourisme.

Les communes sont aussi en charge des fonctions suivantes, déléguées par l'État :

- la protection civile et la protection contre les incendies ;
- l'organisation de l'éducation (en partie) ;
- l'organisation des soins de santé secondaires ;
- la mise en œuvre des politiques pour l'emploi ;
- le calcul et le paiement des prestations et indemnités sociales.

69. Le rapport de 2012 notait ce qui suit : « La division entre les compétences des communes (compétences autonomes/compétences déléguées) et les compétences conservées par le pouvoir central manque sensiblement de clarté. Le fait que le partage des compétences (précédemment assurées par les comtés) entre les autorités centrales et locales, en 2009-2010 (voir ci-dessous), ne s'est pas fondé sur des principes rationnels a aggravé cette situation. D'une manière générale, l'attribution de compétences, soit aux collectivités locales, soit au pouvoir central, et la détermination

des fonctions qui devaient être indépendantes ou déléguées ont souvent été réalisées sur la base de considérations à court-terme ou partisans, voire financières »<sup>25</sup>.

70. La principale innovation législative depuis la visite de suivi précédente concerne l'élection du maire au suffrage direct, introduite en 2015.

71. Chaque commune de Lituanie est dirigée par un conseil municipal et un maire, lequel est membre de ce conseil. Le nombre des conseillers – élus pour un mandat de quatre ans – dépend de la taille de la commune, pouvant aller de 15 conseillers (commune de moins de 5 000 résidents à 51 (communes de plus de 500 000 habitants). 1 524 conseillers municipaux ont été élus en 2015. À l'exception du maire, ils sont élus au scrutin proportionnel. Depuis 2015, le maire est élu au suffrage direct, à la majorité des résidents de la commune. Précédemment, il était élu par le conseil municipal. Des élections ordinaires ont lieu à une date proclamée par le Parlement, au plus tôt deux mois et au plus tard un mois avant le terme du mandat en cours.

72. Le maire est élu au scrutin majoritaire si le taux de participation électorale dans la circonscription est d'au moins 40 %. Si la participation est inférieure à ce chiffre, est élu le candidat qui a obtenu le plus de voix (et au moins 20 %). S'il y a plus de deux candidats et qu'aucun d'eux n'est élu au premier tour, un second tour est organisé dans un délai de 15 jours. Les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour sont sélectionnés pour le second. Le candidat qui obtient le plus de voix au second tour est élu, quel que soit le taux de participation.

73. Les sièges de conseiller (mis à part celui du maire) sont attribués aux partis politiques ayant participé au scrutin, proportionnellement au nombre de voix obtenu. Les partis ayant obtenu moins de 4 % des voix et les listes électorales multipartites ayant obtenu moins de 6 % des voix n'ont droit à aucun siège de conseiller, sauf si les partis ayant droit à des sièges ont remporté moins de 60 % des voix. Les candidats prennent les sièges attribués à leur parti d'après les listes de préférence soumises avant l'élection. Ces listes sont adaptées en fonction des préférences exprimées par les électeurs.

74. Le maire dirige la commune. Il la représente devant les tribunaux, dans la coopération avec d'autres communes, les institutions de l'État, les institutions d'États étrangers et au sein du Conseil de développement régional. Il planifie les activités du conseil municipal, définit et rédige les ordres du jour des séances du conseil municipal et présente les projets de décision du conseil municipal, dont il convoque et préside les séances.

75. Le directeur de l'administration municipale assure l'organisation de l'exécutif municipal. Le directeur est un fonctionnaire, nommé par le conseil sur recommandation du maire, pour la durée du mandat du conseil municipal, sur la base d'une confiance politique (personnelle).

76. Concernant l'autonomie financière, l'article 121 de la Constitution dispose que « les collectivités locales élaborent et approuvent leur budget. Les conseils des collectivités locales ont le droit, dans les limites et selon la procédure établies par la loi, de fixer les taxes locales et peuvent prévoir des impôts et des redevances au compte de leur propre budget ». Au niveau législatif, la loi sur l'autonomie locale et la loi sur la structure budgétaire définissent les compétences budgétaires des communes.

77. Les communes sont tenues d'approuver leur budget dans un délai de deux mois après l'adoption par le *Seimas* de la loi portant approbation des indicateurs financiers du budget de l'État et du budget municipal : en conséquence, les budgets municipaux sont approuvés en février. Lors de la rencontre avec le Bureau national d'audit, la question d'une éventuelle entrave à l'autonomie financière des communes du fait de ce délai, et de l'opportunité de modifier le calendrier dans le cadre de la révision de la législation envisagée par le gouvernement, a été posée.

78. La loi sur la méthode de détermination des recettes budgétaires municipales établit les sources de recettes budgétaires des communes et la procédure de calcul, de vérification et de transfert des dotations allouées aux communes sur le budget de l'État.

---

25 CPL(22)3REV, 21 mars 2012, paragraphe 47.

79. Les recettes budgétaires des communes sont les suivantes :

- les recettes fiscales composées de taxes allouées aux collectivités locales et d'une part des taxes communes définies par la loi (impôt sur le revenu des ménages, taxe foncière, taxe sur les biens immobiliers) ;
- les recettes autres que fiscales provenant des biens d'une collectivité locale, de redevances, d'amendes et d'autres ressources locales non fiscales ;
- les subventions et dotations sur le budget de l'État (pour l'exercice de fonctions déléguées).

80. La principale source de recettes budgétaires des communes est l'impôt sur le revenu des ménages. Il s'agit d'un impôt national, dont les recettes sont partagées entre l'État et les communes selon des proportions définies par la loi. En 2017, par exemple, il a constitué 49 % des recettes budgétaires totales des communes. Pour cette même année, les dotations sur le budget de l'État ont constitué 39 % des recettes budgétaires totales des communes (37 % en 2016). Les recettes propres des communes ont été de 12 % de leurs recettes budgétaires totales. Ce dernier montant inclut des taxes diverses, définies par les communes ou allouées aux budgets municipaux en vertu de la loi (par exemple la taxe foncière, la taxe sur les biens immobiliers, les taxes sur divers services, les redevances locales, etc.), et d'autres recettes municipales non fiscales (par exemple les amendes, les loyers, le revenu des institutions budgétaires municipales). Le montant de ces recettes dépend très largement de décisions des communes, qui sont autorisées à en fixer le niveau, le plus souvent dans les limites d'une fourchette établie par l'État.

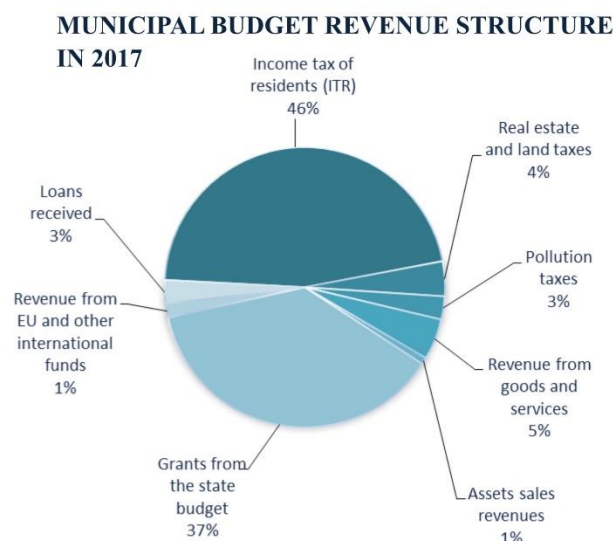
**Tableau 5. Recettes budgétaires des communes en 2015-2017**

#### MUNICIPAL BUDGET REVENUE IN 2015-2017

Revenue (EUR million)	2015	2016	2017 (plan)
<b>Tax revenue</b>	<b>1240,2</b>	<b>1364,3</b>	<b>1392,2</b>
<i>Income tax of residents (ITR)</i>	<i>1051,7</i>	<i>1 171,8</i>	<i>1 216,0</i>
<i>Real estate and land taxes</i>	<i>125,4</i>	<i>126,3</i>	<i>105,8</i>
<i>Pollution taxes</i>	<i>63,1</i>	<i>66,2</i>	<i>70,4</i>
<b>Non-tax revenue</b>	<b>139,0</b>	<b>160,5</b>	<b>144,8</b>
<i>Revenue from goods and services</i>	<i>125,8</i>	<i>135,3</i>	<i>124,2</i>
<i>Assets sales revenues</i>	<i>13,2</i>	<i>25,2</i>	<i>20,6</i>
<b>Grants from the state budget</b>	<b>969,3</b>	<b>1 019,1</b>	<b>982,6</b>
<b>Revenue from EU and other international funds</b>	<b>18,1</b>	<b>94,5</b>	<b>41,0</b>
<b>Loans received</b>	<b>90,9</b>	<b>108,6</b>	<b>72,1</b>
<b>Total:</b>	<b>2457,5</b>	<b>2 747,0</b>	<b>2 632,7</b>

Source : Bureau national d'audit de Lituanie (2017)

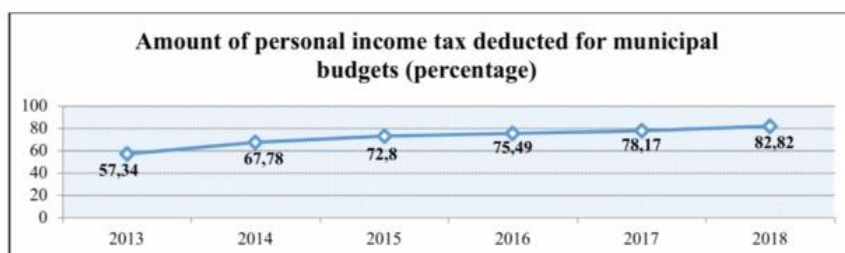
*Recettes (millions EUR)/ Recettes fiscales/ Impôt sur le revenu des résidents/ Taxes immobilière et foncière/ Taxes sur la pollution/ Recettes non fiscales / Revenu des biens et services/ Produit de la vente d'actifs/ Dotations sur le budget de l'État/ Recettes provenant de l'UE et d'autres fonds internationaux/ Prêts reçus*

**Tableau 6. Structure des recettes budgétaires des communes en 2017**

Source : Bureau national d'audit de Lituanie (2017)

81. La loi donne aux communes le droit d'utiliser librement plus de 60 % des ressources financières cumulées de leur budget pour l'exercice de fonctions indépendantes qui leur sont attribuées par la loi. Jusqu'à 40 % des ressources financières sont composées de subventions ciblées spécifiques, qui leur sont allouées soit pour des fonctions déléguées par l'État, soit pour des projets d'investissement municipaux financés conformément au Programme d'investissement de l'État.

82. Le montant total des ressources financières des budgets municipaux et le montant de l'impôt sur le revenu des ménages déduit pour les budgets municipaux sont en augmentation depuis 2013, en conséquence du redressement du pays après la crise économique et financière. Néanmoins, certains problèmes significatifs subsistent dans le domaine de l'autonomie financière, comme on le verra en lien avec l'article 9.

**Tableau 7. Montant de l'impôt sur le revenu des ménages déduit pour les budgets municipaux (pourcentage)**

Source : Seimas (2018)

83. Il existe quatre grandes catégories de dépenses des communes :

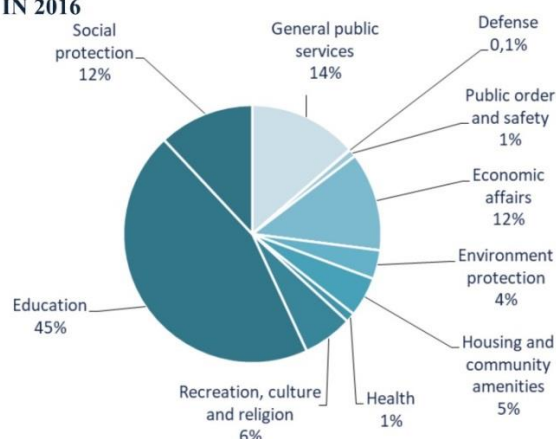
- la plus importante est celle des services (enseignement primaire et secondaire et formation professionnelle), qui représente jusqu'à 44 % des dépenses totales ;
- les communes sont aussi en charge d'un certain nombre de prestations sociales (principalement d'aide aux familles), représentant 12 % ;
- les réseaux publics et autres services d'équipement public (chauffage collectif, approvisionnement en eau et évacuation des eaux usées), représentant 13 % ;
- les affaires économiques, représentant 12 %

**Tableau 8. Dépenses budgétaires des communes en 2015-2016****MUNICIPAL BUDGET EXPENDITURE IN 2015-2016**

Function	2015	2016	Change	
	EUR	EUR million	EUR million	%
General public services	316,6	368,4	51,8	16,4
Defense	1,9	1,9	0,0	0,3
Public order and safety	22,9	25,5	2,6	11,3
Economic affairs	251,8	334,1	82,3	32,7
Environment protection	88,8	97,9	9,1	10,3
Housing and community amenities	93,4	134,8	41,4	44,3
Health	33,3	32,3	-1,0	-3,1
Recreation, culture and religion	153,3	168,5	15,2	9,9
Education	1109,2	1213,9	104,6	9,4
Social protection	332,9	323,3	-9,6	-2,9
<b>Total:</b>	<b>2404,1</b>	<b>2704,3</b>	<b>300,2</b>	<b>12,5</b>

Source : Bureau national d'audit de Lituanie (2017)

Fonction / Évolution / Services publics généraux / Défense / Ordre public et sécurité / Affaires économiques / Protection de l'environnement / Logement et équipements collectifs / Santé / Loisirs, culture et religion / Éducation / Protection sociale

**Tableau 9. Structure des dépenses budgétaires des communes en 2016****MUNICIPAL BUDGET EXPENDITURE STRUCTURE IN 2016**

Source : Bureau national d'audit de Lituanie (2017)

**Niveau infracommunal et participation citoyenne**

84. En Lituanie, le système d'administration locale à niveau unique repose sur les communes, qui sont relativement grandes en comparaison avec celles d'autres pays d'Europe. Pour cette raison, le niveau infracommunal est important et un débat porte actuellement sur la manière de le développer afin d'accroître l'efficacité des services locaux et la participation citoyenne.

85. Aux termes de la loi, les conseils municipaux ont le droit de diviser le territoire de la commune en circonscriptions (*seniunija*). Il en existe plus de 500 (546 en 2014). Il s'agit de subdivisions administratives des communes, qui ne disposent donc d'aucune forme d'autonomie locale. Le conseil municipal définit leur nombre, leur appellation, les limites de leur territoire et les fonctions qui leur sont transférées. Un chef de circonscription, ayant le statut de fonctionnaire, est nommé et peut être révoqué par le directeur de l'administration municipale.

86. Il a été indiqué à la délégation que le *Seimas* avait adopté, le 28 juin 2016, des lois portant amendement de certaines dispositions de la loi sur l'autonomie locale, qui ont amélioré les règles applicables à la création de circonscriptions. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les conseils municipaux ont le droit d'accorder le statut d'institution budgétaire aux circonscriptions qui remplissent certains critères

fixés par la loi. Ces circonscriptions disposent d'une autonomie d'action et financière plus vaste que celles qui restent de simples unités administratives territoriales des administrations municipales. La loi définit trois critères : 1) la circonscription assure des services publics pour la population du territoire desservi ; 2) le territoire desservi ne compte pas moins de 1 500 habitants ; 3) les fonctions confiées à la circonscription nécessitent la création d'au moins sept postes de fonctionnaire ou d'employés titulaires d'un contrat de travail. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, aucune circonscription de ce type n'a été établie.

87. Afin de faciliter la participation des citoyens, des conseils de quartier (*Seniūnaitija*) peuvent être formés dans les communes ou sur une partie de leur territoire. Le projet de formation d'un tel conseil est approuvé par le conseil municipal sur recommandation du directeur de l'administration municipale. Les résidents des quartiers élisent des représentants, les anciens, qui peuvent adresser des recommandations au chef de circonscription et d'une manière générale défendent les intérêts des habitants.

88. La Recommandation 321 (2012) invitait les autorités lituaniennes à encourager et développer la participation citoyenne. Lors de la visite de suivi, il a été indiqué à la délégation que depuis lors la loi sur l'autonomie locale avait été amendée afin de renforcer les outils participatifs. Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, des amendements à la loi sur l'autonomie locale sont entrés en vigueur. Ils ont simplifié la procédure applicable à l'organisation et la conduite d'enquêtes locales, raccourci les délais pour leur organisation et élargi la liste des instances autorisées à lancer une enquête en y incluant les chefs de circonscription.

89. Les droits et devoirs des conseils de quartier ont aussi été élargis, ainsi que les possibilités de participation aux décisions des réunions des représentants de communauté et des conseils de quartier. Néanmoins, il a aussi été indiqué à la délégation que les résidents n'avaient toujours pas le sentiment de participer suffisamment aux affaires locales, en raison de la taille des communes et du fait que les chefs de circonscription ne sont pas élus directement. Plusieurs propositions concernant l'élection directe des chefs de circonscription ont été soumises et figurent dans le programme du gouvernement, mais elles semblent difficiles à mettre en œuvre : l'élection directe des chefs de circonscription nécessiterait la création de 500 nouvelles communes. Les rapporteurs suivent avec intérêt le débat actuel sur l'amélioration de la participation citoyenne grâce au renforcement des conseils de quartier et encouragent les autorités lituaniennes à promouvoir ces mécanismes.

### **3.4 Statut de la capitale**

90. L'article 17 de la Constitution dispose ce qui suit : « La capitale de l'État lituanien est la ville de Vilnius, capitale historique traditionnelle de la Lituanie ».

91. Vilnius, mentionnée dans des sources écrites depuis 1323 en tant que capitale du Grand-Duché de Lituanie, a toujours été la capitale du pays depuis son indépendance, ainsi que la principale ville du pays sur les plans politique, économique et social. Sa superficie est de 402 km<sup>2</sup> et elle compte 574 221 habitants (2017)<sup>26</sup>, soit 20 % de la population du pays. De même que les sept plus grandes villes du pays, Vilnius a le statut de « commune urbaine ». Son territoire est le siège de la plupart des ministères et services administratifs de l'État, des ambassades étrangères et des délégations d'organisations internationales et régionales et de sociétés internationales. Vilnius entretient de solides liens de coopération internationale avec d'autres villes, en particulier les capitales des autres États baltes.

92. Malgré ce rôle administratif, politique et économique de la capitale, Vilnius ne jouit pas d'un statut spécifique ou particulier en tant que capitale. La ville est régie par les lois et réglementations générales relatives aux collectivités locales. De même, le maire et le conseil de Vilnius ont un statut et des compétences identiques à celles de leurs homologues de n'importe quelle autre ville.

93. Les sources de financement de Vilnius sont, par principe, identiques à celles des autres villes de Lituanie, de même que ses compétences. Ainsi, la ville ne tire aucun avantage particulier du fait qu'elle est la capitale du pays. La ville de Vilnius ne collecte pas de taxe spécifique. Au contraire, seulement 53,78 % (2018) de l'impôt sur le revenu des ménages collecté à Vilnius sont alloués à la commune urbaine de Vilnius, du fait du mécanisme de péréquation<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> <http://www.vilnius.lt/index.php?3844737039>

<sup>27</sup> La part de l'impôt sur le revenu des ménages allouée à Vilnius en vertu de la loi sur la méthode de détermination des recettes budgétaires municipales était encore plus petite (40 %) jusqu'à l'arrêt du 11 juin 2015 de la Cour constitutionnelle, qui a

94. Lors de la visite de suivi, il a été indiqué à la délégation qu'il n'était pas envisagé actuellement d'accorder un statut spécial à Vilnius en tant que capitale du pays. Un projet de loi dans ce sens avait été présenté par le passé, mais il n'avait pas été approuvé par le Parlement. La principale plainte entendue par la délégation concernant la situation actuelle a trait au financement. Comme d'autres capitales, Vilnius ne reçoit pas un financement suffisant pour les fonctions qu'elle doit exercer. Il a aussi été indiqué à la délégation que la création d'une « zone métropolitaine » ou d'une structure similaire englobant Vilnius et les communes voisines pourrait être souhaitable.

95. Pour ces raisons, les rapporteurs considèrent que l'invitation « à relancer, au *Seimas*, le débat sur l'octroi d'un statut juridique particulier à la ville de Vilnius, eu égard à sa situation spécifique en tant que capitale du pays », contenue dans la Recommandation 321 (2012), devrait être renouvelée.

#### **4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE**

##### **4.1 Article 2 : Fondement de l'autonomie locale**

###### **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. Le chapitre X de la Constitution de 1992 est entièrement consacré à « l'autonomie et l'administration locales ». Aux termes du premier article de ce chapitre (article 119), « le droit à l'autonomie est garanti aux unités administratives territoriales de l'État qui ont été établies par la loi. Ce droit est appliqué par l'intermédiaire des conseils municipaux ».

97. Les principes constitutionnels relatifs à l'autonomie locale sont mis en œuvre par la législation et notamment par la loi sur l'autonomie locale, dont l'article 2 dispose ce qui suit : « La présente loi fixe les procédures régissant le mode de formation et les modalités de fonctionnement des institutions municipales au regard de l'application des dispositions de la Constitution de la République de Lituanie et de la Charte européenne de l'autonomie locale ; elle définit les principes de l'autonomie locale, les institutions municipales, leurs compétences et fonctions, le statut des conseillers municipaux et les fondements des activités économiques et financières des collectivités locales. »

98. En tant que traité international ratifié, la Charte prime en cas de conflit avec d'autres textes de droit interne (hormis la Constitution), y compris les lois adoptées par le *Seimas* et les lois constitutionnelles.

99. Comme déjà noté lors de la visite de suivi de 2011, le principe de l'autonomie locale a été développé de manière plus approfondie par la Cour constitutionnelle dans de nombreux arrêts dans lesquels elle s'est également référée à la Charte comme source d'interprétation constitutionnelle.

100. Les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 2 de la Charte sont pleinement respectées en Lituanie.

##### **4.2 Article 3 : Concept de l'autonomie locale**

###### **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.

déclaré inconstitutionnelle la formule de péréquation, en raison de l'absence de justification légale des critères d'après lesquels cette part devait être calculée.

### *Article 3.1 Concept de l'autonomie locale*

101. La question principale, ici, est de déterminer si, dans la situation actuelle, les communes lituaniennes règlent et gèrent effectivement, « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Pour juger du respect ou non de cette disposition, il convient de tenir compte du caractère plutôt « subjectif » et relatif du concept de « part importante des affaires publiques », puisqu'il n'existe aucune méthode officielle ou universelle pour mesurer cette importance. Il faut donc avoir à l'esprit l'évolution historique, la culture et les traditions constitutionnelles du pays concerné.

102. Pour évaluer le respect de cette disposition, on prendra en considération à la fois des aspects législatifs et des éléments factuels.

103. En Lituanie, l'article 120 de la Constitution dispose que les collectivités locales agissent librement et en toute indépendance, « dans les limites de la compétence qui leur a été fixée par la Constitution et les lois » ; ce principe est repris par l'article 4, paragraphe 2, de la loi sur l'autonomie locale, qui fait référence à l'indépendance organique et à la libre administration des collectivités territoriales, conformément aux compétences prévues par la Constitution et par la loi. Les fonctions des communes sont de deux types – indépendantes ou déléguées par l'État – selon la liberté de décision dans leur exercice.

104. Un autre indicateur de l'« importance » ou du rôle politique et social des collectivités locales dans un pays est la part des dépenses des collectivités locales au sein du budget public national consolidé, en comparaison en particulier avec les autres pays de l'Union européenne : en Lituanie, le budget des communes (pour l'exercice de leurs compétences propres) représente 17,6 % du budget consolidé, selon les chiffres pour l'année 2017<sup>28</sup>.

105. Compte tenu par ailleurs de la distinction entre compétences propres et compétences déléguées, en Lituanie, la législation et la réglementation donnent aux communes un ensemble de compétences qu'on peut qualifier d'« équitables » ou de « raisonnables » eu égard au caractère constitutionnel « unitaire » du pays, à sa superficie et à sa population. La délégation du Congrès n'a entendu de la part des élus locaux aucune plainte importante ou récurrente selon laquelle les compétences actuellement dévolues à l'échelon local seraient insuffisantes.

### *Article 3.2 L'administration municipale*

106. En ce qui concerne l'article 3, paragraphe 2, le droit à l'autonomie locale est exercé en Lituanie par des organes élus. Aux termes de l'article 119 de la Constitution, « les membres des conseils municipaux sont élus pour quatre ans, conformément à la loi, par les citoyens de la République de Lituanie et par les autres résidents permanents d'une unité administrative, parmi les citoyens de la République de Lituanie et les autres résidents permanents d'une unité administrative », au suffrage universel, égal et direct et à bulletin secret. Les modalités d'organisation et de fonctionnement des institutions autonomes sont fixées par la loi. Pour la mise en application des lois de la République de Lituanie et des décisions du Gouvernement ou du conseil municipal, les conseils municipaux créent des organes exécutifs responsables devant eux.

107. L'article 4 de la loi sur l'autonomie locale énumère des principes fondamentaux parmi lesquels figurent la démocratie représentative, la suprématie du conseil municipal par rapport aux organes exécutifs locaux – soumis à l'obligation de rendre compte – et la responsabilité des organes exécutifs devant le conseil municipal.

108. D'après la loi sur l'élection des conseils municipaux, les conseillers municipaux sont élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct, égal et à bulletin secret. Après plus de dix ans de débats, la loi a été modifiée en 2014 pour instaurer l'élection directe des maires : désormais, tous les membres du conseil municipal, à l'exception du maire, sont élus au scrutin proportionnel, tandis que le maire est élu à la majorité absolue. Les premières élections directes des maires en Lituanie se sont tenues le 1<sup>er</sup> mars 2015. Auparavant, le maire était élu par le conseil municipal parmi les conseillers.

109. Le conseil municipal assume les tâches les plus importantes au sein de la commune : il approuve le budget, adopte des décisions relatives à la collecte des impôts ou concernant le patrimoine communal, décide de la création de personnes morales sous différentes formes (régies municipales,

28 [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/EN\\_ver/Activities/Actual\\_Financial\\_Data/2017\\_metai\\_EN.pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/EN_ver/Activities/Actual_Financial_Data/2017_metai_EN.pdf)



établissements publics, sociétés par actions), etc. Les pouvoirs du maire n'ont pas été renforcés et restent limités à la représentation de la commune et à ses fonctions en tant que président du conseil municipal. Le pouvoir exécutif est conféré au directeur de l'administration communale, un fonctionnaire nommé par le conseil sur proposition du maire, pour la durée du mandat du conseil municipal et sur la base d'un lien de confiance (politique ou personnelle). Il est subordonné au conseil municipal et responsable devant ce dernier et devant le maire.

110. Au cours de la visite de suivi, il a été indiqué aux rapporteurs que le fait que les pouvoirs des maires n'avaient pas été étendus pourrait saper le renforcement de leur autorité induit par leur élection au suffrage direct. L'instauration de l'élection directe des maires par un acte législatif soulève aussi la question de sa compatibilité avec la Constitution. En effet, ni l'institution du maire ni son élection au suffrage direct ne sont codifiées dans la Constitution ; s'agissant du statut des membres du conseil municipal, tous sont considérés comme étant sur le même pied d'égalité<sup>29</sup>.

111. En conclusion, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 3 de la Charte sont respectées en Lituanie.

### **4.3 Article 4 : Portée de l'autonomie locale**

#### **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.

#### *Article 4, paragraphes 1-5 : Compétences et responsabilités locales*

112. L'article 4, paragraphe 1, de la Charte exige que les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi.

113. En Lituanie, l'article 120, paragraphe 2, de la Constitution dispose que les collectivités locales agissent librement et en toute indépendance, « dans les limites de la compétence qui leur a été fixée par la Constitution et par les lois ». Plusieurs autres articles font référence aux compétences des collectivités locales, comme la Cour constitutionnelle l'a souligné dans son arrêt du 24 décembre 2002. La Cour cite ainsi l'article 40, paragraphe 1 (établissements d'enseignement ou de formation rattachés aux collectivités locales), l'article 41, paragraphe 2 (qui cite notamment les établissements rattachés aux collectivités locales, qu'ils soient d'enseignement général, professionnel ou supérieur), l'article 119, paragraphe 4 (qui prévoit que pour la mise en application des lois de la République de Lituanie et des décisions du Gouvernement ou du conseil municipal, les conseils municipaux créent des organes exécutifs responsables devant eux), l'article 121, paragraphe 1 (les collectivités locales élaborent et approuvent leur budget), l'article 121, paragraphe 2 (les conseils municipaux ont le droit, dans les limites et selon la procédure établies par la loi, de fixer les taxes locales et peuvent prévoir

<sup>29</sup> La Cour constitutionnelle a mis en exergue cette particularité du statut constitutionnel des membres du conseil municipal dans son interprétation, entre autres, des dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 119 de la Constitution (Cour constitutionnelle, arrêts du 17 février 2016 et du 24 décembre 2002).

des impôts et des redevances dont les recettes seront imputées sur leur propre budget), et l'article 122 (les conseils municipaux ont le droit de saisir la justice en cas d'atteinte à leurs droits).

114. La loi sur l'autonomie locale (article 5) répartit les compétences des collectivités locales en deux grandes catégories : les compétences propres et les compétences déléguées. Elle décrit en détail ces fonctions en énumérant 44 compétences propres et 38 compétences déléguées. Des fonctions supplémentaires leur ont été attribuées ou déléguées par d'autres lois.

115. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, « 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 ». À cet égard, l'article 6, n. 44 de la loi sur l'autonomie locale contient une « clause générale de compétence résiduelle » se référant à d'autres missions non assignées à des institutions publiques, considérées comme des compétences propres.

116. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe général de subsidiarité. Il établit que « 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. »

117. La Recommandation 321 (2012) invitait les autorités lituaniennes à « modifier l'article 4 de la loi sur l'autonomie locale en vigueur, de manière à reconnaître expressément le principe de subsidiarité dans le domaine de l'autonomie locale en tant que l'un de ses principes directeurs ».

118. Bien que le principe de subsidiarité ait été inscrit dans la loi en 2016 (article 4, paragraphe 14, de la loi sur l'autonomie locale), les collectivités locales se plaignent toujours de ce qu'il n'est pas appliqué dans la pratique. La protection des droits de l'enfance a été citée en exemple. Cette compétence (précédemment déléguée aux collectivités locales) sera centralisée à compter de juin 2018 : tous les services de protection de l'enfance qui fonctionnent actuellement dans les collectivités locales ne feront plus partie des structures municipales et seront placés sous l'autorité du ministère de la Sécurité sociale et du Travail. Les collectivités locales estiment que la centralisation de cette fonction contrevient au principe de subsidiarité et que l'on peut s'interroger sur la question de savoir si cela améliorera le bien-être des enfants et de leurs familles.

119. La Recommandation 321 (2012) soulignait aussi que « les compétences des communes ont été réduites dans certains domaines (aménagement du territoire, construction, propriété foncière), ce qui les a reléguées au rang d'organes d'exécution plutôt que de décision dans ces domaines de compétences, et aucun compromis n'a été trouvé pour étendre les droits des communes en matière de gestion des biens de l'État situés dans les collectivités urbaines et rurales, et pour donner aux élus une part de responsabilité dans la politique d'aménagement de leur territoire ». Elle invitait les autorités lituaniennes à « envisager d'étendre les droits des communes en matière de gestion des biens de l'État situés dans les collectivités urbaines et rurales, et de donner aux élus une part de responsabilité dans la politique d'aménagement de leur territoire ».

120. Selon l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie (ALAL), la recommandation n'a pas été pleinement mise en œuvre. Une modification a été apportée à la loi sur l'autonomie locale pour autoriser le maire à modifier les principales qualifications et utilisations des sols (article 20, paragraphe 2, n. 20). Cependant, le Code foncier et les dispositions réglementaires prévoient toujours que de telles décisions relèvent de la compétence du directeur de l'administration.

121. Il a été indiqué à la délégation qu'aucune avancée importante n'avait été accomplie en vue d'octroyer aux collectivités locales davantage de droits leur permettant de disposer des terrains de l'État, bien que des dispositions en ce sens figurent dans le programme du gouvernement actuel et dans un projet d'amendement au Code foncier déposé au *Seimas*, prévoyant le transfert aux communes de la fonction d'organiser la création et la reconfiguration des parcelles en zones rurales, fonction jusqu'à présent assurée par le Service foncier national. La loi sur les forêts a été modifiée en 2017 afin de transférer aux communes certaines fonctions de l'État en la matière – notamment des activités de contrôle, de protection et de gestion du domaine forestier de l'État – dans le but d'ouvrir ces espaces au public pour la pratique d'activités de loisirs. Le législateur a ainsi éliminé les obstacles juridiques qui empêchaient les communes de prendre l'initiative et d'assumer la gestion des forêts périurbaines.

122. L'ALAL et les représentants des collectivités locales ont indiqué à la délégation qu'il est selon eux essentiel de veiller à ce que les fonctions de planification et d'utilisation des ressources foncières

appartenant à l'État soient transférées du Service foncier national aux communes dans les meilleurs délais. Ils estiment en effet que c'est la seule façon de créer un environnement propice aux investissements et de favoriser le développement du territoire. Les autorités nationales ont souligné que la situation actuelle devait être considérée comme étant transitoire, car le processus de restitution des terres à leurs anciens propriétaires ou à leurs héritiers n'était pas achevé. Le principal problème des communes, selon le ministère de l'Intérieur, est la durée de la procédure lorsqu'elles se proposent de louer le sol à des investisseurs privés. Il faut compter en effet jusqu'à huit mois. Le gouvernement s'emploie actuellement à accélérer la procédure afin qu'elle ne dépasse pas six semaines.

123. Sur d'autres questions, les compétences des collectivités locales ont été renforcées. En vertu de la loi sur l'aide sociale en espèces, les communes disposent désormais de compétences propres en la matière, et des ressources financières suffisantes leur ont été allouées. D'après l'ALAL, cette réforme a été une vraie réussite.

124. L'article 4, paragraphe 4, soulève le problème du chevauchement des responsabilités. Dans un souci de clarification, il dispose que « 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 ». L'article 4, paragraphe 5, fait référence à la délégation des pouvoirs et prévoit que les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

125. Lors des rencontres avec la délégation, les représentants des collectivités locales et de leur association ont souligné que la réglementation limite souvent le droit de libre administration des collectivités locales et que, dans plusieurs domaines, elles ne jouissent d'aucune latitude dans l'exercice des compétences déléguées. Une description trop détaillée des compétences propres implique que les communes n'ont pas la faculté de les exercer à leur guise, en tenant compte des conditions locales autant que possible. En conséquence, les communes ne disposent pas des moyens financiers et humains nécessaires pour respecter les exigences administratives inutilement lourdes établies par le pouvoir central.

126. Parmi les exemples présentés figure l'attribution aux communes de l'organisation de l'approvisionnement en chauffage et eau chaude. Cependant, leur compétence de gestion de ce secteur est devenue purement formelle, dans la mesure où la décision finale concernant les prix du chauffage et de l'eau chaude est prise par la VKEKK (commission nationale chargée de la régulation du secteur de l'énergie). Un autre exemple a trait à la compétence des communes en matière de collecte et de traitement des déchets et des emballages municipaux. D'après l'ALAL, le cadre juridique actuel est si détaillé que sa mise en œuvre requiert des fonds additionnels. Depuis l'arrêté ministériel n° 711 relatif au traitement des déchets municipaux, entré en vigueur le 20 avril 2017, le financement du traitement des déchets municipaux est assuré par un système dual. Le calcul des paiements dans le cadre de ce système soulève des difficultés supplémentaires dans la mesure où cela nécessite de mobiliser davantage de moyens humains et financiers.

127. La délégation a aussi eu connaissance d'une nouvelle réglementation des services publics qui fait obligation aux communes d'obtenir une autorisation du Conseil de la concurrence avant qu'une personne morale placée sous leur contrôle ne puisse entreprendre une activité économique. Cette disposition pose problème du point de vue du droit des collectivités locales de choisir la manière la plus appropriée d'organiser un service public, étant donné la très large définition d'une activité économique retenue par la loi relative à la concurrence. Pour éviter ce risque, un projet d'amendement a été déposé au *Seimas* afin de préciser les activités des communes pouvant être considérées comme des activités économiques et de permettre à une commune, sans en faire une obligation, de demander l'avis du Conseil de la concurrence pour qu'il puisse apprécier à l'avance si la décision envisagée constitue ou non une restriction de la concurrence.

128. Lors de la procédure de consultation, le *Seimas* a souligné que la réglementation en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, en vertu de laquelle l'offre d'un service public est considérée comme une activité économique, signifie que la commune, avant de confier l'exercice d'une nouvelle activité économique à une personne morale relevant de son autorité (que cette personne morale existe déjà ou soit créée pour l'occasion), doit obtenir une autorisation du Conseil de la concurrence. Le *Seimas* a aussi conclu que cette disposition limite le droit des communes de choisir la méthode d'organisation la plus appropriée pour l'offre des services publics.

129. Compte tenu des plaintes exprimées par les collectivités locales, les rapporteurs considèrent que les nombreuses ingérences des autorités de l'État dans les compétences propres des communes portent atteinte au principe d'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales.

*Article 4.6 : Consultation et participation des collectivités locales à la prise de décisions*

130. Enfin, l'article 4, paragraphe 6, de la Charte dispose que « 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 ».

131. En Lituanie, les communes ont le droit, par elles-mêmes ou par l'intermédiaire de l'Association des pouvoirs locaux, de concourir à l'élaboration des lois et autres textes juridiques régissant l'autonomie locale ou déterminant les fonctions dévolues aux communes et de soumettre leurs propositions et observations sur les projets. D'après l'ALAL, 60 ou 70 % de leurs commentaires sont repris dans les actes législatifs et réglementaires. Néanmoins, elle déplore les délais fixés par l'arrêté ministériel relatif à la coordination entre institutions, qui souvent ne laissent pas le temps à l'association de formuler convenablement la position des communes.

132. À la suite du renouvellement de l'accord conclu entre le Gouvernement de la République de Lituanie et l'ALAL sur les activités de la commission bilatérale (laquelle regroupe le gouvernement et l'association pour chercher à concilier les intérêts concurrents de l'État et des communes), le nombre des membres de la commission a été porté de trois à quatre personnes pour chacune des parties.

133. Au *Seimas*, les rapporteurs ont été informés que la commission de l'administration d'État et des collectivités locales coopère activement avec l'ALAL sous différentes formes, notamment en mettant en place des groupes consultatifs ou des groupes de travail interinstitutionnels (par exemple, sur la réforme du système de protection des droits de l'enfance).

134. Même si les modalités de consultation pourraient encore être améliorées et assouplies, les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 6, est respecté en Lituanie.

135. En conclusion, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 6, sont respectées. En revanche, ils estiment que la situation actuelle de la Lituanie, en droit et en pratique, n'est pas entièrement conforme à l'article 4, paragraphes 3, 4 et 5.

**4.4 Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales**

**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.

136. Le but de cette disposition est de poser une obligation de consultation des communes intéressées en cas de modification de leurs limites territoriales.

137. En Lituanie, la loi sur les unités administratives territoriales et leur découpage prévoit une procédure rigoureuse pour la création de nouvelles communes et toute modification du territoire communal, dont une consultation des habitants et des conseils municipaux concernés. Il y a lieu de mentionner les conditions requises pour la création d'une nouvelle commune énoncées à l'article 7 de la loi précitée : plus de la moitié des habitants de la commune ayant le droit de participer à la consultation doivent le faire et plus de la moitié de ceux ayant participé doivent voter pour.

138. La Cour constitutionnelle a appliqué cette disposition dans son arrêt du 28 juin 2001, cité dans le rapport précédent. La Cour avait alors estimé que le gouvernement avait méconnu ces dispositions législatives, le ministère de la Réforme de l'administration publique et des Affaires municipales ayant omis de saisir les conseils municipaux d'une demande concernant la modification des limites territoriales (et n'ayant reçu aucune proposition en ce sens de leur part). Il n'avait pas plus organisé l'enquête publique auprès des habitants conformément à la procédure fixée par le gouvernement.

139. Durant cette visite, les rapporteurs n'ont recueilli aucune plainte de la part des représentants des communes et de l'ALAL concernant la protection des limites territoriales des collectivités locales. Aucune modification des limites communales n'est intervenue après la dernière visite de suivi.

140. Les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 5 de la Charte sont pleinement satisfaites en Lituanie.

#### **4.5 Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs**

##### **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.

141. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter.

142. Les collectivités locales lituaniennes jouissent d'une indépendance relativement importante en ce qui concerne leur organisation. À cet égard, aux termes de l'article 16 de la loi sur l'autonomie locale, le conseil municipal est compétent pour : « 6) la mise en place de commissions, municipales ou autres, et la création d'autres unités nécessaires pour l'organisation de l'activité municipale ou de toute autre commission prévue par la loi, ainsi que pour l'approbation de leurs règlements ; [...] 10) l'approbation de la structure de l'administration municipale, la prise de décision concernant la création de postes de fonctionnaires recrutés sur la base d'une relation de confiance politique (personnelle) avec le maire, la fixation de leur nombre et la formation du secrétariat du conseil municipal, sur recommandation du maire ; [...] 13) la prise de décisions concernant la création ou la suppression de circonscriptions administratives et la détermination de leur nombre, l'attribution d'un nom à ces circonscriptions ou la modification de leur nom et la délimitation de leur périmètre, ainsi que la délimitation du ressort territorial des circonscriptions ou sa modification, après avoir pris en considération l'opinion des habitants ; 14) l'approbation de divisions (groupements) au sein d'une ou plusieurs parties d'une commune pour former des conseils de quartier, sur recommandation du directeur de l'administration municipale. »

143. En outre, aux termes de l'article 30, « la structure de l'administration municipale, la régulation de l'activité et la masse salariale, le nombre maximum autorisé de postes de fonctionnaires et d'agents contractuels rémunérés sur le budget municipal sont, sur proposition du directeur de l'administration municipale et recommandation du maire, approuvés et modifiés par le conseil municipal, et les postes sont approuvés par le directeur de l'administration municipale ».

144. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, le statut du personnel des collectivités locales est le même que celui d'autres fonctionnaires et agents contractuels. Il est régi par la loi sur la fonction publique et par le Code du travail. En vertu de la loi sur l'autonomie locale, l'approbation de la structure de l'administration municipale, des règlements et de la masse salariale, de même que la création du plus grand nombre possible de postes de fonctionnaires et d'agents contractuels dans l'administration municipale, sur proposition du directeur de l'administration municipale et recommandation du maire, relève de la compétence exclusive du conseil municipal. La rémunération des agents dépend en partie du nombre d'habitants de la commune.

145. Durant la visite, la délégation n'a recueilli aucune plainte de la part des représentants des communes concernant d'éventuels problèmes pour procéder à des recrutements de qualité. Selon les informations reçues, les salaires de la fonction publique territoriale seraient pourtant inférieurs de 20 % à ceux de la fonction publique de l'État.

146. Les rapporteurs considèrent que le système lituanien actuel répond aux exigences de l'article 6 de la Charte.

#### **4.6 Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

##### **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.

147. L'article 7, paragraphe 1, vise à assurer le libre exercice de leur mandat par les élus locaux. Cet article ne soulève pas de préoccupation particulière en Lituanie, où le processus démocratique à l'échelon local est pleinement garanti.

148. L'article 7, paragraphe 2, fait référence à une compensation financière adéquate des élus locaux. Pour les conseillers municipaux, l'article 26 de la loi sur l'autonomie locale prévoit que leur rémunération est calculée par référence au montant du salaire mensuel moyen en prenant en considération la durée de travail effective, laquelle est établie conformément à la procédure fixée dans la charte de déontologie de l'élu local. Le montant des indemnités pour l'exercice des fonctions de conseiller municipal est fixé par le conseil municipal. Pour ce qui est du maire et de l'adjoint au maire, leurs salaires sont approuvés par le conseil municipal sur la base des coefficients prévus par la loi (article 19, paragraphe 8).

149. Lors des réunions avec les élus locaux, la délégation a été informée que leur statut est satisfaisant mais que les indemnités sont faibles. Normalement, les conseillers ne reçoivent une compensation que pour les frais liés à leur activité en tant que conseillers ; seuls le maire et l'adjoint au maire touchent un salaire.

150. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 3, en vertu duquel « 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 », les incompatibilités sont déterminées par l'article 91 de la loi relative à l'élection des conseils municipaux.

151. Aux termes de cet article, « le mandat de conseiller municipal est incompatible avec les fonctions de Président de la République, parlementaire (membre du *Seimas*) ou représentant au Parlement européen, membre du gouvernement, directeur d'un établissement public ou d'une agence sous tutelle d'un ministère dont l'activité est en rapport avec la supervision et le contrôle des actes des collectivités locales, représentant du gouvernement dans un comté, vérificateur général et vérificateur adjoint ». Le mandat de conseiller municipal est en outre incompatible avec l'exercice de plusieurs fonctions au sein de la commune (la fonction de directeur de l'administration de la commune concernée par exemple).

152. Les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 7 de la Charte sont satisfaites en Lituanie.

#### **4.7 Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

##### **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.

153. L'article 8 de la Charte porte sur le contrôle des collectivités locales. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Un contrôle d'opportunité peut toutefois être exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. Une autre exigence importante découle des dispositions de la Charte : la loi doit déterminer précisément quelles autorités administratives sont habilitées à exercer le contrôle de légalité sur les communes.

154. Conformément aux dispositions de la Charte, en Lituanie les règles régissant le contrôle du pouvoir central sur les collectivités locales et les compétences des autorités centrales concernées sont définies par la Constitution et par la loi.

155. Aux termes de l'article 123 de la Constitution, « des représentants nommés par le Gouvernement contrôlent le respect de la Constitution et des lois et l'exécution des décisions du Gouvernement par les collectivités locales. Les compétences du représentant du Gouvernement et les procédures relatives à leur exercice sont fixées par la loi. Dans les cas et selon la procédure prévue par la loi, le *Seimas* peut instaurer momentanément l'administration directe sur le territoire d'une collectivité locale ».

156. Selon les dispositions de la loi relative au contrôle administratif des collectivités locales, ce contrôle est exercé par le représentant du gouvernement dans chaque comté. Celui-ci vérifie la conformité des actes pris par les instances administratives municipales (qu'elles soient ou non collégiales) à la loi et aux arrêtés ministériels et autres actes juridiques en rapport avec l'application des lois adoptés par des organes de l'État central.

157. Selon les dispositions de l'article 5 de la loi précitée, si un représentant du gouvernement établit qu'un acte juridique adopté par une instance administrative municipale n'est pas conforme aux lois ou aux décisions gouvernementales, il propose à l'instance concernée, en déposant une motion motivée, d'envisager de modifier ou abroger l'acte en question. Le représentant du gouvernement doit être informé de la décision prise dans les 10 jours suivant son adoption. Il dispose d'un délai de 10 jours à compter de la date de réception d'une notification de refus (si, après examen de la motion déposée par le représentant du gouvernement, l'instance administrative municipale refuse de modifier ou d'abroger l'acte) pour former un recours contre l'acte litigieux.

158. Si un représentant du gouvernement établit qu'une instance administrative municipale a omis de mettre des lois en application ou d'exécuter les décisions du gouvernement, il adresse à l'instance concernée une demande écrite lui enjoignant de prendre, de façon immédiate, des mesures pour appliquer la loi ou exécuter les décisions du gouvernement. Le représentant du gouvernement doit être informé de la décision prise dans les 10 jours suivant son adoption. Il dispose d'un délai de 10 jours à compter de la date de réception d'une notification de refus (si, après examen de la demande déposée par le représentant du gouvernement, l'instance administrative municipale refuse d'y donner suite) pour former un recours contre l'omission d'action de l'instance concernée.

159. Dans le cadre du contrôle approfondi de projets d'actes élaborés par des instances administratives municipales à caractère collégial, le représentant du gouvernement peut examiner des projets soumis pour adoption à des instances administratives municipales à caractère collégial. Il peut aussi assister aux réunions de ces instances et, le cas échéant, informer les conseillers municipaux de ce que les projets en cours d'examen ne respectent pas la loi ou les décisions du gouvernement.

160. Conformément aux dispositions de la loi sur l'autonomie locale, le contrôleur municipal (service municipal de contrôle et d'audit) assure la conduite de l'audit externe de la commune. Dans l'exercice de sa mission, il observe les dispositions de la loi précitée et d'autres lois, les exigences de l'État en matière d'audit, les méthodologies d'audit du Bureau national d'audit [la Cour des comptes lituanienne] et les dispositions d'autres actes législatifs.

161. Le Bureau national d'audit vérifie l'emploi des fonds publics alloués aux budgets municipaux. Il contrôle la mise en œuvre des budgets municipaux ainsi que la gestion, l'utilisation et la cession de biens municipaux selon le champ de l'audit.

162. Durant cette visite, les rapporteurs n'ont recueilli aucune plainte de la part des représentants des communes et de l'ALAL concernant le contrôle de l'État et le Bureau national d'audit.

163. Dans ses observations écrites, l'ALAL a souligné que le ministère de l'Intérieur avait rédigé une nouvelle version de la loi relative au contrôle administratif des collectivités locales afin de changer le

statut légal des représentants du gouvernement et de limiter leur nombre à cinq (soit un pour deux comtés). L'association des pouvoirs locaux a exprimé des préoccupations à cet égard. Elle craint en particulier que cette réduction du nombre de représentants du gouvernement n'ait pour corollaire une moindre surveillance du travail législatif. L'ALAL estime qu'un contrôle en amont des projets de textes législatifs réduit le risque de décisions contraires à la Constitution, à la loi ou aux arrêtés ministériels.

164. En conclusion, les rapporteurs considèrent que la Lituanie respecte l'article 8 de la Charte.

#### **4.8 Article 9 : Ressources financières**

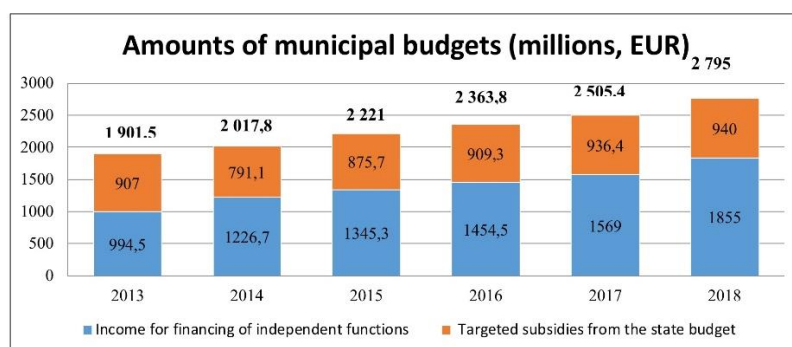
##### **Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

- 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.

165. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte, les collectivités locales ont droit à 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 l'article 9, paragraphe 1, de la Charte doivent être réunies. Un autre principe fondamental, énoncé à l'article 9, paragraphe 2, suppose que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux compétences qui leur sont confiées par la loi.

166. En Lituanie, les collectivités locales peuvent disposer d'une part importante des ressources financières. La loi leur accorde le droit d'employer librement plus de 60 % de la trésorerie accumulée pour l'exercice des compétences propres qui leur sont attribuées par la loi. Près de 40 % de leurs ressources financières sont des subventions ou dotations spéciales (ciblées) octroyées au titre des compétences déléguées par l'État (780 millions d'euros alloués en 2018 par exemple) ou de projets d'investissement des communes financés dans le cadre du programme national d'investissement (160 millions d'euros alloués en 2018 par exemple). En outre, tant le montant total des ressources financières des budgets municipaux que le montant des ressources dont les collectivités locales lituaniennes peuvent librement disposer enregistrent une tendance à la hausse depuis 2013.



**Tableau 10. Montants des budgets municipaux (millions, EUR)<sup>30</sup>**

Source : *Seimas* (2018)

*Recettes pour le financement des fonctions indépendantes / Dotations spécifiques sur le budget de l'État*

167. L'ALAL a souligné les quelques avancées obtenues ces dernières années.

168. Depuis 2015, à la demande de l'ALAL, le gouvernement central a rétabli la procédure de calcul de la part de l'impôt sur le revenu des ménages revenant aux collectivités locales qui était en vigueur jusqu'en 2011. Ainsi, la hausse estimée des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des ménages (liée à la croissance économique naturelle) est de nouveau partagée entre le budget de l'État et les budgets locaux. Depuis 2016, le montant estimatif de la croissance des recettes propres, s'il dépasse 21 % du budget d'une commune, n'est plus déduit en faveur des recettes du budget de l'État ni plafonné.

169. Pour la première fois depuis la crise économique, les budgets de 38 communes ont connu une hausse réelle en 2018 – à conditions comparables – grâce à la mise en œuvre d'une décision réclamée à maintes reprises par l'association des pouvoirs locaux : l'amendement à la loi sur la méthode de détermination des recettes budgétaires locales adopté par le *Seimas* le 5 décembre 2017 a introduit une innovation qui prévoit l'abandon de la dotation globale prélevée sur le budget de l'État et l'octroi du même montant que celui de la subvention globale prévue pour les 38 communes en 2017 au titre de l'impôt sur le revenu, en tant que source régulière de recettes. Jusqu'alors, ces 38 collectivités subissaient une minoration de leur dotation globale, calculée en fonction de la hausse attendue de leurs recettes fiscales. Autrement dit, les budgets de la plupart des communes concernées étaient de fait « gelés » au niveau de 2009 et elles se trouvaient privées de toute possibilité d'augmenter leurs ressources. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a affirmé que la projection des recettes budgétaires municipales destinées aux fonctions indépendantes pour 2018 était supérieure de 18,3 %, soit 256,6 millions EUR, au chiffre de 2017.

Les besoins en dotations pour le financement des compétences de l'État, dont la législation prévoit qu'elles sont transférées de l'État aux communes, sont calculés d'après les méthodes approuvées par les autorités et organes publics. Les dotations destinées au financement des compétences de l'État (transférées par le gouvernement aux communes) doivent être conformes aux méthodes de calcul approuvées par les autorités et organes publics. Il est à noter qu'en 2018 le montant approuvé pour le financement des fonctions déléguées est supérieur de 6,7 %, soit 9,3 millions EUR, au montant pour 2017. Si le *Seimas* ou le gouvernement adopte au cours de l'exercice budgétaire, ou prévoit d'adopter au cours de l'année suivante, des décisions entraînant une modification des recettes et dépenses budgétaires des communes, cette modification, tant pour les dépenses que pour les recettes, doit être compensée. Cette obligation est prévue à la fois par la loi sur l'autonomie locale et la loi sur la méthode de détermination des recettes budgétaires des communes.

170. Néanmoins, l'ALAL a exprimé de nombreuses inquiétudes concernant le financement par l'État de la plupart des fonctions attribuées par l'État aux collectivités (dotations spéciales / ciblées). Les montants versés sont insuffisants au regard des besoins de financement induits par l'exercice des compétences. Durant la visite de suivi, tous les élus locaux rencontrés par la délégation ont fait part de cette préoccupation. À ces ressources limitées s'ajoute la limitation des emprunts des collectivités

<sup>30</sup> Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a indiqué que les chiffres pour 2018 étaient les suivants :

- Recettes pour le financement des fonctions indépendantes : 1 840,2 millions EUR
- Dotations spécifiques sur le budget de l'État : 942,6 millions EUR.
- Total 2 782,8 million EUR

locales prévue par la loi constitutionnelle relative au pacte budgétaire. Dès lors, les collectivités n'ont pas les moyens d'agir de façon autonome et de développer leurs projets d'investissement.

171. La Recommandation 321 (2012) avait attiré l'attention sur le fait que « les communes ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer les services relevant de leur responsabilité (situation à laquelle s'ajoutent la crise économique et les tâches supplémentaires que la suppression de l'administration des comtés fait peser sur les collectivités locales) ; de plus, les capacités d'emprunt des communes sont restreintes ». Les autorités lituaniennes avaient été invitées à « garantir l'allocation de ressources suffisantes aux collectivités locales, en respectant le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions et responsabilités confiées à l'échelon local ».

172. Les rapporteurs estiment que malgré l'amélioration des recettes des collectivités locales ces dernières années, leurs ressources financières ne sauraient être considérées comme suffisantes (article 9, paragraphe 1) et proportionnelles aux compétences qui leur sont attribuées (article 9, paragraphe 2).

173. Aux termes de l'article 9, paragraphe 3, une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux.

**Tableau 11. Indicateurs financiers des budgets municipaux pour l'exercice 2018, en milliers EUR**

**Financial Indicators of the Municipal Budgets for the Year 2018, EUR thousand**

	2018	%
<b>1. Revenue for independent functions:</b>	<b>1,840,230</b>	<b>100.0</b>
1.1. personal income tax	1,504,820	81.8
1.2. tax on immovable property	92,247	5.0
1.3. tax on land	25,258	1.4
1.4. lease tax on State-owned land and water bodies of the State Inland Water Fund	19,609	1.1
1.5. inheritance tax, estate	1,295	0.1
1.6. dividends	4,139	0.2
1.7. state fees	2,998	0.2
1.8. interest for deposits	20	0.0
1.9. revenue from sales of long-term tangible and intangible assets	17,676	1.0
1.10. revenue from fines and forfeiture	2,852	0.2
1.11. other revenue not elsewhere classified	2,451	0.1
1.12. revenue from goods and services	87,113	4.7
1.13. pollution taxes	6,731	0.4
1.14. tax on State-owned natural resources	3,719	0.2
1.15. local fees	69,302	3.8
<b>2. Special targeted grants from the state budget:</b>	<b>942,631</b>	<b>100.0</b>
2.1. state delegated functions	148,412	15.7
2.2. student's basket	610,698	64.8
2.3. for investment projects	110,043	11.7
2.4. other grants	73,478	7.8
<b>3. Total revenue and grants</b>	<b>2,782,861</b>	

Source : Ministère des Finances (2018)

1. Recettes destinées aux fonctions indépendantes : / impôt sur le revenu des ménages / taxe sur les biens immobiliers / taxe foncière / taxe sur l'usage de terrains et plans d'eau publics / droits de succession, revenus immobiliers / dividendes / redevances de l'État / intérêts sur les dépôts / revenus des ventes d'actifs matériels et immatériels à long terme / revenus des amendes et saisies / autres recettes n'entrant dans aucune autre catégorie / revenus des biens et services / taxes sur la pollution / taxe sur les ressources naturelles publiques / redevances locales / 2. Dotation ciblées spécifiques sur le budget de l'État : / fonctions déléguées par l'État / « panier de l'étudiant » / projets d'investissement / autres dotations / 3. Recettes et dotations totales

174. Selon l'ALAL, la proportion des recettes fiscales que les collectivités locales sont autorisées à réglementer représente moins de 10 % de la structure des ressources locales. L'association demande l'allocation aux collectivités des recettes de taxes qui sont actuellement uniquement imputées sur le budget de l'État :

- la taxe foncière sur les biens immobiliers de luxe due par les personnes physiques – la valeur seuil au-delà de laquelle l'immobilier résidentiel (non commercial) est imposée étant fixée à 220 000 euros ;
- une part des recettes de l'impôt sur les sociétés.

175. Bien qu'une amélioration des ressources financières issues des redevances et impôts locaux serait bienvenue, compte tenu du niveau actuel des impôts locaux, auxquels s'ajoutent les produits de la location de terres propriété de l'État et de plans d'eau du Fonds national des eaux intérieures et les produits de la vente de biens et services, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 3, est néanmoins respecté.

176. L'article 9, paragraphe 4, traite de la nécessité de veiller à ce que les ressources dont disposent les collectivités locales soient 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.

177. En Lituanie, la principale source de revenus des collectivités est l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Néanmoins, les subventions et dotations de l'État constituent également d'importantes sources de recettes, notamment pour les compétences déléguées. Les collectivités disposent de recettes propres provenant de plusieurs impôts fixés par la commune ou assignés au budget municipal par la loi (taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, impôts sur le patrimoine, redevances pour services rendus, taxes et redevances locales, etc.) et d'autres recettes non fiscales (amendes, loyers ou recettes des établissements publics locaux par exemple). Ces ressources sont d'une 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, conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la Charte.

178. L'article 9, paragraphe 5, traite de la protection des collectivités locales financièrement plus faibles grâce à la péréquation.

179. En Lituanie, la loi sur la méthode de détermination des ressources budgétaires locales prévoit la péréquation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>31</sup>. Conformément à la procédure prévue par la loi, une partie des recettes de l'impôt sur le revenu des ménages des communes dont les ressources estimées pour l'exercice budgétaire suivant sont supérieures à la moyenne est portée au crédit du « fonds de péréquation ». En 2018, il y avait cinq collectivités donatrices : la Ville de Vilnius, la Ville de Kaunas, la Ville de Klaipėda et les communes de Neringa et Visaginas.

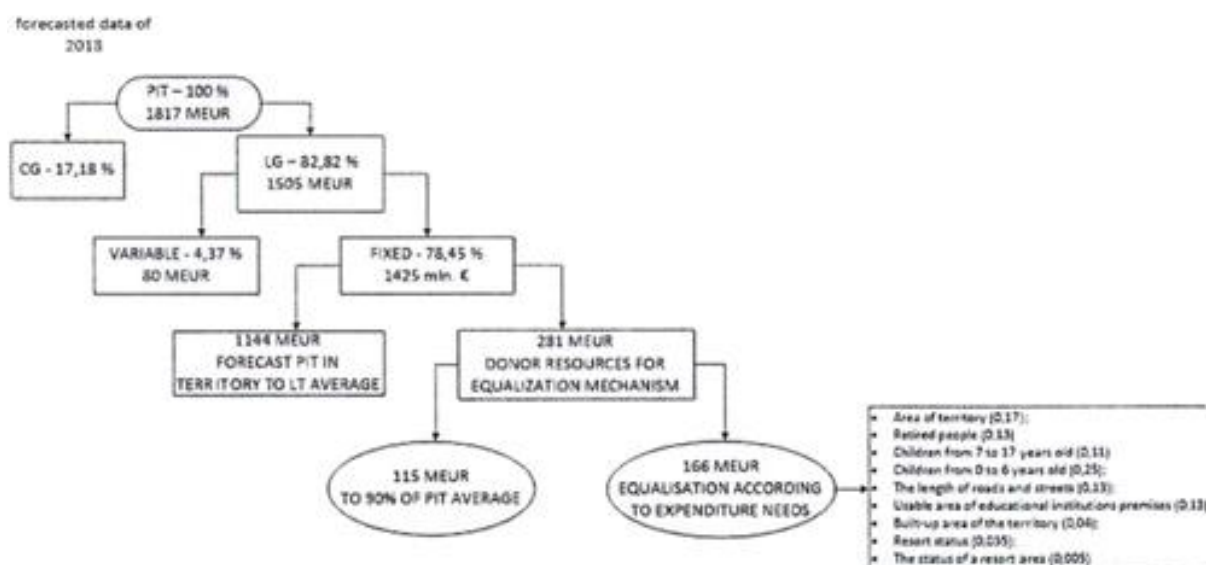
180. Ces fonds sont répartis comme suit :

1. péréquation de l'impôt sur le revenu des ménages au profit des communes pour lesquelles les recettes de cet impôt sont inférieures à la moyenne nationale (des fonds supplémentaires leur sont alloués afin que les recettes totales issues de l'impôt sur le revenu atteignent 90 % de la moyenne nationale) ;
2. compensation des différences dans la composition des dépenses au profit des communes, en tenant compte de leurs indicateurs démographiques, sociaux et autres (nombres d'enfants, d'enfants d'âge scolaire, de retraités, superficie du territoire, etc.) et de l'importance relative de ces indicateurs. Toutes les communes, y compris les communes donatrices, peuvent bénéficier des fonds alloués à ce titre. Selon les chiffres communiqués par le ministère des Finances, la Ville de Vilnius s'est ainsi vu attribuer une enveloppe de 20,8 millions EUR en 2018.

---

<sup>31</sup> Dans un arrêt rendu le 11 juin 2015, la Cour constitutionnelle a déclaré contraires à la Constitution plusieurs dispositions de la loi sur la méthode de détermination des ressources budgétaires locales. Pour mettre en application la décision de la Cour constitutionnelle, le *Seimas* a adopté fin 2015 un amendement à cette loi qui, depuis 2016, affecte des fonds aux collectivités donatrices, ainsi qu'à d'autres collectivités, pour compenser les différences dans la structure des dépenses locales.

### Personal income tax distribution in 2018:



Source : *Ministère des Finances (2018)*

181. L'article 9, paragraphe 6, de la Charte relatif à la consultation des collectivités locales sur les modalités d'attribution des ressources redistribuées doit être considéré comme étant respecté.

182. En vertu de l'article 11 de la loi sur la méthode de détermination des ressources budgétaires locales, le gouvernement et l'ALAL examinent les projets d'indicateurs financiers des budgets de l'État et des communes approuvés par le *Seimas* ainsi que les statistiques primaires d'autres indicateurs conformément à la procédure approuvée par le gouvernement.

183. Les rapporteurs n'ont recueilli aucune plainte à cet égard. Ils ont été informés que, dans la pratique, chaque année en septembre-octobre, au moment de l'élaboration du projet de loi de finances pour l'exercice suivant, des consultations ont lieu entre le ministère des Finances (services chargés de l'élaboration de la loi portant approbation des indicateurs financiers des budgets de l'État et des communes) et l'ALAL. En cas de désaccord ou de circonstances nouvelles, l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie peut soumettre ses propositions lorsque le gouvernement se réunit pour examiner le projet. Elle a également la possibilité de soumettre et défendre des propositions lorsque ledit projet est examiné par les commissions parlementaires et par le *Seimas*.

184. En ce qui concerne l'article 9, paragraphe 7 de la Charte, un certain nombre de subventions sont octroyées pour des projets spécifiques. Des crédits du budget de l'État sont notamment ouverts au titre des projets d'investissement des communes qui s'inscrivent dans le cadre du programme national d'investissement et alloués sous forme de subventions spéciales ou ciblées. Une partie des projets d'investissement des communes sont également financés par les fonds structurels européens et d'autres instruments financiers, sur le fondement d'instruments juridiques, mais ces subventions ne représentent pas une part importante des ressources financières des collectivités locales et ne semblent pas poser problème pour leur autonomie.

185. En ce qui concerne l'article 9, paragraphe 8, l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux afin de financer leurs dépenses d'investissement est loin d'être chose facile en Lituanie.

186. La principale préoccupation des collectivités locales lituaniennes a trait à la loi constitutionnelle relative à la mise en œuvre du pacte budgétaire européen, dont les dispositions de l'article 4, en vigueur depuis 2016, ont considérablement restreint la capacité d'endettement net annuel de 57 collectivités sur 60. L'ALAL avait demandé au gouvernement central d'aborder le problème sous-jacent qui se pose pour les finances locales et d'augmenter fortement, en 2016, les possibilités de recours à l'emprunt de 57 collectivités locales. Celles-ci ont été réduites à plusieurs reprises et l'emprunt ne représente plus que 1,5 % des ressources budgétaires.

187. Depuis 2017, le montant de l'endettement net annuel de 57 collectivités ne doit pas donner lieu à un taux positif, c.-à-d. que leur encours de dette ne peut s'accroître sur l'année ; elles ont le droit d'emprunter une somme n'excédant pas ce qu'elles remboursent au titre des dettes anciennes.

188. Depuis 2018, la menace s'est matérialisée et les trois plus grandes collectivités – les villes de Vilnius, Kaunas et Klaipėda – sont désormais tenues de respecter les dispositions susmentionnées relatives à la limitation des emprunts, en application de l'article 13.1.2 de la loi portant approbation des indicateurs financiers des budgets 2018 de l'État et des communes et de l'article 4.2. de la loi constitutionnelle relative à la mise en œuvre du pacte budgétaire européen.

189. Selon l'ALAL, ces dispositions compromettent la capacité des collectivités à mener à bien une partie des projets d'investissement prévus dans le cadre du Programme opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre des fonds d'investissement européens, d'autres programmes internationaux et du programme national d'investissement. En effet, l'une des conditions fixées par l'État pour la réalisation de la plupart de ces projets est que les collectivités doivent y contribuer avec leurs ressources propres, qui sont essentiellement des fonds empruntés.

190. En conclusion, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 9, paragraphes 3, 4, 5, 6 et 7 sont satisfaites en Lituanie. En revanche, ils estiment que la situation actuelle de la Lituanie, en droit et en pratique, n'est pas conforme à l'article 9, paragraphes 1, 2 et 8.

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

##### **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 État.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

191. L'article 10 de la Charte couvre la coopération entre les collectivités locales et leur droit de s'associer, au niveau national ou international.

192. La Lituanie ne possède pas de tradition de coopération intercommunale et n'a mis en place aucune stratégie ou arrangement organisationnel spécifique pour le développement de ce type de coopération<sup>32</sup>. L'article 5 de la loi sur l'autonomie locale prévoit qu'une collectivité locale a la possibilité de conclure des contrats avec d'autres collectivités pour la réalisation d'activités conjointes, ou de déléguer, par contrat, l'exécution de missions de service public administratif à une autre collectivité en vertu d'une décision prise d'un commun accord par les conseils municipaux. L'article 16, relatif aux compétences du conseil municipal, habilite le conseil à prendre des décisions concernant l'adhésion à un syndicat de communes, la coopération avec des collectivités étrangères ou l'adhésion à des organisations internationales de collectivités locales.

193. Dès les premières années de la restauration de l'indépendance de la Lituanie, le Gouvernement lituanien a choisi la voie de la consolidation territoriale : la grande taille des communes contribue à expliquer le caractère limité des pratiques de coopération. Par la suite, l'accent a été mis sur les conseils régionaux de développement, considérés comme un outil au service de la coopération. La coopération intercommunale est possible, mais elle reste très limitée et manque de ressources matérielles. La coopération est fondamentalement informelle et volontaire et sa seule raison d'être est l'efficacité économique. Elle est mise en œuvre sous forme d'accords ad hoc et les projets sont principalement financés par des fonds européens.

194. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée de plusieurs projets de coopération (essentiellement des projets d'investissement et d'infrastructures). Une bonne coopération en matière de transport est en place entre la Ville de Klaipėda et les communes voisines, de même qu'entre la

<sup>32</sup> Voir Klimovský, Daniel & Mejere, Oksana & Mikolaitytė, Jurgita & Pinteric, Uros & Saparniene, Diana, *Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter?*, Lex Localis "Journal of Local Self-Government", vol. 12, n° 3, juillet 2014, p. 643-658, 2014.

Ville de Kaunas et le district de Kaunas. Dans la région de Vilnius, en revanche, ce type de coopération s'avère plus compliqué. Un projet pilote est sur le point d'être lancé.

195. Le deuxième paragraphe de l'article 10 de la Charte est aussi pleinement respecté en Lituanie, puisque les collectivités locales ont le droit de créer des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs. La loi sur le règlement de l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie a institué l'ALAL en association nationale représentant « les intérêts communs de ses membres (les collectivités locales) dans toutes les institutions de l'État et du gouvernement ». Enregistrée en tant qu'organisation à but non lucratif, l'ALAL semble être une entité active dont le droit de représenter l'ensemble des 60 communes lituaniennes est respecté par le gouvernement et par le *Seimas*.

196. La Lituanie a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et son protocole additionnel. Ces instruments, combinés avec l'article 10, paragraphe 3, de la Charte, lequel est pleinement applicable en Lituanie, constituent une base légale et politique solide pour la coopération transfrontalière des collectivités locales lituaniennes.

197. De fait, beaucoup de collectivités ont mis en place de multiples partenariats, accords et jumelages avec des villes et communes d'autres pays. Ces initiatives impliquent fréquemment une coopération transfrontalière avec des collectivités territoriales voisines situées en Pologne, Russie, Lettonie ou au Bélarus. L'ALAL représente les intérêts de ses membres dans le cadre de ses relations avec des collectivités locales étrangères et avec les organisations internationales. L'une de ses missions est de contrôler l'application des dispositions de la Charte.

198. Les rapporteurs considèrent par conséquent que l'article 10 est respecté en Lituanie.

#### **4.10 Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale**

##### **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.

199. L'article 11 de la Charte garantit le droit à un recours effectif devant une juridiction afin d'assurer le respect de l'autonomie locale.

200. L'article 122 de la Constitution lituanienne dispose que les conseils des collectivités locales ont le droit de saisir la justice en cas d'atteinte à leurs droits. Par conséquent, les collectivités peuvent saisir un tribunal de droit commun (juridiction à compétence générale) ou un tribunal administratif (juridiction spécialisée), suivant les cas, pour faire valoir leurs droits.

201. La loi sur l'autonomie locale, dans son article 41, prévoit que les collectivités locales peuvent former un recours en cas d'atteinte à leurs droits, suivant la nature de la violation.

202. La Constitution n'autorise pas les collectivités locales (pas plus que les personnes physiques ou morales) à saisir directement la Cour constitutionnelle d'une atteinte à leurs droits. Elles peuvent néanmoins faire usage de la possibilité d'accès indirect à cette juridiction par le biais des juridictions de droit commun ou des tribunaux administratifs. Aux termes de l'article 110, paragraphe 2, de la Constitution, « dans les cas où il y a lieu de penser que la loi, ou un autre acte juridique qui devrait être appliqué dans une affaire spécifique, est contraire à la Constitution, le juge suspend l'instruction de cette affaire et saisit la Cour constitutionnelle en lui demandant si cette loi ou cet autre acte juridique est conforme à la Constitution ». La délégation a cependant appris que de nouvelles initiatives ont été lancées récemment en vue d'introduire cette nouvelle voie de recours.

203. La Recommandation 321 (2012) avait invité les autorités lituaniennes à « veiller à ce que l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie ait qualité pour agir pour représenter toutes les communes devant les juridictions internes ».

204. Durant la visite de suivi, l'association a renouvelé cette demande, en faisant spécifiquement référence à la procédure de contrôle abstrait de la légalité des règlements administratifs.

205. En vertu de la loi sur le contentieux administratif (article 112, paragraphe 1), un tribunal administratif peut être saisi d'une demande de contrôle de la conformité d'un acte réglementaire ou administratif à une loi ou à un arrêté ministériel par les membres du *Seimas*, le médiateur du *Seimas*, les défenseurs des droits de l'enfant, les médiateurs pour l'égalité des chances, les agents de contrôle étatique de la République de Lituanie, les magistrats des cours et des tribunaux, les procureurs et les associations professionnelles des autorités locales créées en application d'une loi pour exercer une mission de service public.

206. L'ALAL affirme ne pas avoir qualité pour représenter les collectivités locales devant les tribunaux administratifs. En effet, selon l'article 2 de la loi sur le règlement de l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie et l'article 53 de la loi sur l'autonomie locale, l'ALAL représente les intérêts communs de ses membres (les collectivités locales) auprès du gouvernement, d'autres institutions de l'État et des organisations internationales.

207. Les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 11 de la Charte sont partiellement satisfaites en Lituanie.

## 5. CONCLUSIONS

208. La situation actuelle de l'autonomie locale en Lituanie appelle un jugement globalement positif.

209. La Lituanie possède un seul niveau de collectivité territoriale, la commune. Chaque commune est administrée par les institutions municipales, qui sont élues par la population locale.

210. Les communes gèrent une part importante des affaires publiques. Les conseils municipaux et les maires sont élus au suffrage universel, égal et direct et à bulletin secret. Le libre exercice de leurs mandats par les élus locaux est garanti. Les communes peuvent définir elles-mêmes leurs structures administratives internes et ne semblent pas rencontrer de difficultés majeures de recrutement. Le contrôle de l'État vise uniquement à s'assurer de la conformité des actes des collectivités locales avec la loi et la Constitution et du respect du principe de proportionnalité. Les communes peuvent s'associer librement : leur association nationale, l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie (ALAL), est une entité active dont le droit de représenter l'ensemble des 60 communes lituaniennes est respecté par le gouvernement et par le *Seimas*.

211. Le chapitre X de la Constitution de 1992 est entièrement consacré à « l'autonomie et l'administration locales ». Les principes constitutionnels de l'autonomie locale sont mis en œuvre par la législation et tout particulièrement par la loi sur l'autonomie locale. En tant que traité international ratifié, la Charte prime en cas de conflit avec d'autres textes de droit interne (hormis la Constitution), y compris les lois adoptées par le *Seimas* et les lois constitutionnelles. Le principe de l'autonomie locale a été développé de manière plus approfondie par la Cour constitutionnelle dans de nombreux arrêts dans lesquels la Cour s'est également référée à la Charte comme source d'interprétation constitutionnelle.

212. Le pays est confronté à plusieurs défis majeurs. La crise financière mondiale qui a commencé en 2008 a durement frappé la Lituanie : en 2009, le PIB accusait une baisse de 16,8 %. La crise a eu de lourdes conséquences sur les finances locales. Depuis 2011, cependant, la Lituanie est le pays d'Europe qui connaît la reprise la plus rapide grâce à la grande flexibilité de l'économie, à un système bancaire performant et à un secteur industriel diversifié. Néanmoins, le taux de pauvreté reste élevé, notamment chez les personnes handicapées, les retraités – tout spécialement les femmes âgées – et les chômeurs, principalement en raison de la faible protection offerte par le système d'assurance sociale.

213. Par ailleurs, tout particulièrement depuis l'admission de la Lituanie au sein de l'Union européenne, de nombreux Lituaniens (près de 20 % de la population) sont partis à l'étranger à la recherche de meilleures perspectives économiques. L'émigration massive de personnes jeunes et instruites crée un important problème démographique qui se traduit notamment par une pénurie de main-d'œuvre et par le dépeuplement des zones rurales.

214. Depuis la dernière visite de suivi, en 2011, la Lituanie a accompli un effort important en matière de décentralisation : le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales a été ratifié ; le principe de subsidiarité a été inscrit

dans la loi ; des progrès ont été réalisés en vue d'étendre les droits des communes en matière de gestion des terres appartenant à l'État ; les collectivités locales et leur association (l'ALAL) sont régulièrement consultées par le gouvernement ; les finances locales se sont redressées depuis la crise et ont enregistré une croissance sensible en 2018 ; enfin, la participation citoyenne a été renforcée par les nouvelles règles sur les enquêtes publiques et sur les conseils de quartier.

215. La Lituanie ne possède pas de véritable échelon régional. Depuis l'abolition de l'administration déconcentrée de l'État dans les comtés, en 2010, la question de la réorganisation de l'échelon régional est restée ouverte, comme indiqué dans le rapport de 2012. Depuis lors, les fonctions des conseils régionaux de développement créés dans les comtés ont été accrues par l'élargissement de la définition des projets d'importance régionale, la sélection de territoires ciblés en zone rurale et le transfert partiel de fonctions de gestion de projet par les organes d'exécution. Afin d'améliorer leur représentation, depuis 2017, les représentants des partenaires sociaux sont intégrés au sein des conseils régionaux de développement aux côtés des maires des communes, des délégués des conseils municipaux et d'une personne habilitée désignée par le gouvernement.

216. Des faiblesses et insuffisances subsistent néanmoins.

217. Bien que le principe de subsidiarité ait été inscrit dans la loi, il n'est pas pleinement mis en œuvre dans la pratique. Les ingérences des autorités de l'État dans les compétences propres des communes portent atteinte au principe d'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales. La réglementation limite souvent le droit de libre administration des collectivités locales et, dans plusieurs domaines, elles ne jouissent d'aucune latitude dans l'exercice des compétences déléguées. Une description trop détaillée des compétences propres implique que les communes n'ont pas la faculté de les exercer à leur guise, en tenant compte des conditions locales autant que possible. En conséquence, les communes ne disposent pas des moyens financiers et humains nécessaires pour respecter les exigences administratives inutilement lourdes établies par le pouvoir central.

218. Malgré les progrès accomplis pour étendre les droits des communes en matière de gestion des terres appartenant à l'État, elles ne sont toujours pas entièrement libres de gérer les terrains qui leur permettraient de favoriser le développement territorial.

219. La question de l'autonomie financière mérite une attention particulière. Malgré un redressement rapide après la crise financière et l'amélioration des ressources allouées aux collectivités locales depuis 2013, les compétences qui leur sont dévolues ne s'accompagnent pas d'un transfert concomitant de ressources. Un important motif de préoccupation tient à l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux, qui a été considérablement limité par la loi constitutionnelle relative à la mise en œuvre du pacte budgétaire, dont les dispositions de l'article 4 sont entrées en vigueur en 2016 pour 57 communes. Les engagements internationaux doivent certes être respectés, mais il faudrait mettre en place des mécanismes qui permettraient aux collectivités locales d'avoir accès au marché des capitaux pour financer leurs dépenses d'investissement, dans l'intérêt du développement de leur tissu local.

220. Quant à la protection juridique de l'autonomie locale, la situation est satisfaisante en Lituanie, exception faite de la procédure de contrôle abstrait de la légalité des règlements administratifs : l'ALAL – contrairement à d'autres associations – n'a pas la possibilité de saisir un tribunal administratif d'une demande de contrôle de la conformité d'un acte réglementaire ou administratif avec une loi ou un arrêté ministériel.

221. Bien que la participation citoyenne ait été renforcée par les nouvelles règles sur les enquêtes publiques et sur les conseils de quartier, la question reste ouverte, a fortiori si l'on tient compte du fait que les communes lituaniennes sont plutôt plus grandes (en termes de superficie et de population) que celles d'autres pays d'Europe. Plusieurs propositions défendant le principe de l'élection au suffrage direct des chefs de circonscription ont été présentées, mais elles semblent très difficiles à mettre en œuvre, car elles impliqueraient la création de 500 nouvelles communes. Les rapporteurs suivent avec intérêt le débat en cours sur l'amélioration de la participation citoyenne par le biais d'un renforcement des conseils de quartier et encouragent les autorités lituaniennes à développer encore la participation des habitants au niveau infracommunal.

222. Malgré l'importance administrative, politique et économique de la capitale, Vilnius ne bénéficie toujours pas d'un statut spécifique ou particulier à ce titre. Elle est régie par les lois et réglementations générales relatives aux collectivités locales. Pendant la visite de suivi, il a été indiqué à la délégation qu'il n'était actuellement pas envisagé de doter Vilnius d'un statut de capitale. Un projet de loi en ce



sens a été déposé par le passé, mais n'a pas été approuvé par le parlement. Les rapporteurs considèrent que les autorités lituaniennes devraient relancer, au *Seimas*, le débat sur l'octroi d'un statut juridique particulier à la ville de Vilnius, eu égard à son rôle de capitale du pays.

223. Lors de la visite de suivi, la délégation a recueilli des avis divergents sur la possibilité ou non de considérer les comtés comme un véritable niveau d'autorité régionale. De l'avis des rapporteurs, en l'état actuel les comtés lituaniens ne peuvent pas être considérés comme des régions au sens du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe (2009). Les conseils de développement régional sont des autorités placées entre le pouvoir central et les collectivités locales, qui ne disposent cependant d'aucune prérogative d'auto-organisation et n'ont aucune compétence véritable pour gérer, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leur population, une part importante des affaires publiques.

224. Les rapporteurs suivent avec intérêt le débat actuel, tant national que local, sur le renforcement des conseils de développement régional et la création éventuelle d'un second niveau d'autorité locale. Le Livre blanc prévoit un examen de ses résultats en 2021, soulignant que « les scénarios de réforme administrative territoriale (régionale et municipale) dépendront des résultats de la politique régionale révisée ». Les rapporteurs continueront à suivre de près la mise en œuvre du Livre blanc et des nouvelles réformes territoriales et souhaitent poursuivre leur dialogue politique avec le gouvernement lituanien à ce sujet.

**Annexe – Programme de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Lituanie**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN LITUANIE  
Vilnius, Kaunas, Elektrėnai (23-24 janvier 2018)**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteurs :**

M. Artur TORRES PEREIRA	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE <sup>33</sup> Membre de la commission de suivi du Congrès Président de l'assemblée municipale de Sousel (Portugal)
M. Sigurdur Bjorn BLONDAL	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, GILD <sup>34</sup> Membre remplaçant de la commission de suivi du Congrès Conseiller, Reykjavik (Islande)

**Secrétariat du Congrès :**

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
----------------------	--

**Consultante :**

Mme Tania GROPPi	Membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Italie)
------------------	--

**Interprètes :**

Mme Ruta KAUNE  
Mme Alina DAILIDENAITE

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront le lituanien et l'anglais.

---

<sup>33</sup> PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.

<sup>34</sup> GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.

**Mardi 23 janvier 2018  
Vilnius**

- Réunion conjointe avec la délégation lituanienne du Congrès, l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie, la présidente de l'Union des collectivités rurales de Lituanie et des experts

**Délégation lituanienne du Congrès :**

**M. Gintautas GEGUZINSKAS**, président de la délégation, maire du district de Pasvalys  
**Mme Nijolė DIRGINCIENE**, vice-présidente de la délégation, maire de Birštonas  
**M. Vitalijus MITROFANOVAS**, membre titulaire, maire de Naujoji Akmene  
**Mme Edita RUDELIENE**, membre titulaire, maire du district de Traka  
**M. Jonas GUDAUSKAS**, membre suppléant, maire de Šilalė  
**Mme Zivile PINSKUVIENE**, membre suppléante, maire du district de Širvintos  
**Mme Henrikas SIAUDINIS**, membre suppléante, maire du district d'Ignalina  
**Mme Danute SKRUIBIENE**, membre suppléante, maire-adjointe de Kretinga

**Association des pouvoirs locaux de Lituanie**

**M. Ričardas MALINAUSKAS**, président, maire de Druskininkai

**Union des collectivités rurales de Lituanie**

**Mme Jolanta Marija MALINAUSKAITĖ**, Présidente

**Experts (GEI)**

**Mme Aiste LAZAUSKIENE**, membre

- **Ville de Vilnius**

**Mme Rita BALČIŪNIENĖ**, membre du conseil municipal de Vilnius  
**M. Kasparas ADOMAITIS**, membre du conseil municipal de Vilnius

- **Seimas (parlement)**

**M. Povilas URBŠYS**, président de la commission de l'administration d'État et des collectivités locales

**Mercredi 24 janvier 2018  
Vilnius, Kaunas et Elektrėnai**

- **Ministère de l'Intérieur**

**M. Giedrius SURPLYS**, vice-ministre

- **Ministère des Finances**

**M. Vilius ŠAPOKA**, ministre

- **Bureau national d'audit**

**Mme Daiva BAKUTIENĖ**, auditrice générale adjointe

**Mme Živilė SIMONAITYTĖ**, directrice du Département d'audit de la gouvernance

**Mme Jūra IVONAITYTĖ**, directrice du Département d'audit de la gouvernance

**Mme Toma BARTAŠĖ**, auditrice principale, Département d'audit de la gouvernance

**M. Mindaugas MACIJAUSKAS**, directeur du Département d'audit de la gouvernance

**Mme Asta KUNIYOSHI**, directrice du Département de suivi des politiques budgétaires

**M. Arūnas KERAMINAS**, auditeur général adjoint

- **Cour constitutionnelle**

**M. Dainius ŽALIMAS**, président

- **Réunion conjointe avec la Ville de Kaunas et le district de Kaunas**

**Ville de Kaunas**

**M. Visvaldas MATIJOŠAITIS**, maire de Kaunas

**District de Kaunas**

**M. Valerijus MAKŪNAS**, maire du district de Kaunas

- **Commune d'Elektrėnai**

**M. Kęstutis VAITUKAITIS**, maire