

34^e SESSION

Rapport
CG34(2018)15final
28 mars 2018

La démocratie locale au Liechtenstein

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE)
Marie KAUFMANN, République tchèque (R, GILD)

Recommandation 416 (2018)2
Exposé des motifs4

Résumé

Le présent document est le deuxième rapport sur la démocratie locale au Liechtenstein depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par ce pays en 1988. Les rapporteurs concluent que le Liechtenstein respecte dûment les principes et exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale et dispose d'un bon niveau de démocratie locale.

Le rapport souligne que la bonne situation financière des collectivités locales, due au haut pourcentage des recettes fiscales locales et à l'équilibre des budgets locaux, pourrait servir d'exemple de bonne pratique pour d'autres pays. Les communes du Liechtenstein disposent d'un large éventail de droits de participation politique aux affaires nationales. Les formes et la pratique de la participation directe des citoyens aux affaires locales sont bien développées au Liechtenstein.

Le Congrès se félicite qu'il existe de fait une coopération étroite et efficace entre les autorités centrales et locales, mais il recommande de formaliser dans la loi le mécanisme de consultation des collectivités locales. Il est également recommandé aux autorités du Liechtenstein d'envisager de ratifier les dispositions de la Charte qui ne le sont pas encore bien qu'appliquées de fait dans le pays.

Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant le système actuel d'approbation des budgets municipaux par le Gouvernement en tant que condition juridique de leur validité. Il attire aussi l'attention des autorités sur les compétences partagées entre les autorités centrales et locales dans certains domaines et recommande de réviser la répartition des responsabilités afin d'éviter tout chevauchement.

Enfin, le Liechtenstein est invité à envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

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 416 (2018)²

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 un des buts 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 la Recommandation 196 (2006) sur la démocratie locale au Liechtenstein ;

e. au présent exposé des motifs sur la démocratie locale au Liechtenstein, rédigé par Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE), et Marie Kaufmann, République tchèque (R, GILD), en tant que rapporteurs, à la suite d'une visite effectuée au Liechtenstein les 6 et 7 juin 2017³.

2. Le Congrès rappelle ce qui suit :

a. le Liechtenstein a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 11 mai 1988, à l'exception de l'article 3, paragraphe 2, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 3, 4 et 8, et l'article 10, paragraphes 2 et 3. La Charte est entrée en vigueur au Liechtenstein le 1 septembre 1988 ;

b. le Liechtenstein n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

c. la situation de la démocratie locale au Liechtenstein a déjà fait l'objet de la Recommandation 196 (2006) adoptée par le Congrès le 1 juin 2006 ;

d. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale au Liechtenstein à la lumière de la Charte et elle a chargé M. Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE), et Mme Marie Kaufmann, République tchèque (R, GILD), en tant que rapporteurs, de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale au Liechtenstein ;

e. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi au Liechtenstein les 6 et 7 juin 2017, se rendant à Vaduz, Triesenberg et Planken. Lors de cette visite, la délégation a rencontré des représentants des autorités nationales (le Premier ministre et ministre des Affaires publiques générales et le ministre de l'Intérieur, de l'Éducation et de l'Environnement), le Président du Parlement (*Landtag*), le Président de la Cour d'État (*Staatsgerichtshof*), la délégation nationale du Liechtenstein au Congrès, les représentants de l'Association des droits de l'homme (*Verein für Menschenrechte in Liechtenstein*), ainsi que les autorités locales de la capitale Vaduz et des communes de Triesenberg et Planken. Le programme détaillé de la visite figure en annexe.

3. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Liechtenstein auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que les interlocuteurs nationaux et locaux et toutes les personnes que la délégation a rencontrées lors de la visite, pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies.

2 Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2018, 2^e séance (voir le document [CG34\(2018\)15](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE) et Marie KAUFMANN, République tchèque (R, GILD).

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

4. Le Congrès note avec satisfaction :

- a. le respect général des principes et exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- b. la bonne situation financière des collectivités locales du Liechtenstein du fait du haut pourcentage de recettes fiscales des communes et de leurs budgets équilibrés ;
- c. l'existence d'une coopération étroite et effective entre le pouvoir central et les collectivités locales ;
- d. le haut niveau de participation citoyenne aux affaires locales par le biais des assemblées municipales et des référendums locaux ;
- e. le respect de fait des dispositions de la Charte non ratifiées.

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

- a. le système actuel d'approbation des budgets municipaux par le gouvernement en tant que condition légale de leur validité, qui n'est pas proportionné à l'intérêt qu'il vise à protéger (article 8, paragraphes 2 et 3) ;
- b. le chevauchement des compétences, en particulier pour ce qui concerne l'approbation des budgets municipaux, la délivrance des permis de construire et l'approbation des plans locaux d'aménagement et de développement, qui ne permet pas aux collectivités locales d'exercer leurs compétences de manière pleine et entière (article 4, paragraphe 4) ;
- c. l'absence de reconnaissance formelle, dans la loi, des mécanismes de consultation des collectivités locales à propos des sujets qui les concernent directement, même si en pratique cette consultation a bien lieu dans tous les cas.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités du Liechtenstein à:

- a. abolir le système d'approbation des budgets locaux par le gouvernement ;
- b. préciser la répartition des compétences entre le pouvoir central et les communes pour ce qui concerne la délivrance des permis de construire et l'approbation des plans locaux d'aménagement et de développement et veiller à ce que les collectivités locales disposent de compétences pleines et entières au sens de l'article 4, paragraphe 4 ;
- c. inscrire formellement dans la loi le mécanisme de consultation des collectivités locales en vue de mieux garantir le droit de celles-ci d'être consultées sur tous les sujets qui les concernent directement ;
- d. envisager la ratification de l'article 3, paragraphe 2, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 3, 4 et 8, et l'article 10, paragraphes 2 et 3, qui sont de fait appliqués au Liechtenstein ;
- e. envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale au Liechtenstein et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS**Table des matières**

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	INFORMATIONS GÉNÉRALES ET CONTEXTE POLITIQUE	5
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	6
	3.1. La Constitution et le cadre législatif ordinaire	6
	3.2. Système d'administration locale	7
	3.3. Statut de la capitale	10
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	11
	4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale	11
	4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale	11
	4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale	12
	4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	13
	4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs	14
	4.6. Article 7: Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	14
	4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales	15
	4.8. Article 9 : Ressources financières	16
	4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	18
	4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	19
	4.11. Engagements – réserves formulées par les États (article 12)	20
5.	CONCLUSIONS	20
	ANNEXE I – Programme de la visite de suivi du Congrès dans la principauté de Liechtenstein	22

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

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Le Liechtenstein a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 11 mai 1988. Il considère être lié par l'article 2, l'article 3, paragraphe 1, l'article 4, paragraphes 1-6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 1, l'article 7, paragraphes 1 et 3, l'article 8, paragraphes 1-3, l'article 9, paragraphes 1-2 et 5-7, l'article 10, paragraphe 1, et l'article 11 de la Charte.

3. A ce jour un rapport de suivi a été rédigé sur le Liechtenstein : le rapport de 2006 sur la démocratie locale au Liechtenstein (Recommandation 196 (2006)).

4. En vue de préparer un nouveau rapport, la commission de suivi a nommé une délégation composée de deux corapporteurs, M. Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE), et Mme Marie Kaufmann, République tchèque (R, GILD).

5. La visite de suivi destinée à examiner la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte s'est tenue les 6 et 7 juin 2017 et incluait les communes de Vaduz, Triesenberg et Planken. La délégation a été assistée de M. Zoltan Szente, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat de la commission de suivi (ci-après: la « délégation du Congrès »).

6. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré le Premier ministre (qui est également le ministre des Affaires publiques générales et des Finances), la ministre de l'Intérieur, de l'Éducation et de l'Environnement, le Président du Parlement (*Landtag*), le Président de la Cour d'État (*Staatsgerichtshof*) et les représentants de l'Association des droits de l'homme (*Verein für Menschenrechte* du Liechtenstein). La délégation a aussi rencontré les membres de la délégation nationale du Liechtenstein au Congrès et les autorités locales de la capitale Vaduz et des communes de Triesenberg et Planken.

7. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Liechtenstein auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que les interlocuteurs nationaux et locaux et toutes les personnes que la délégation a rencontrées lors de la visite, pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies.

8. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations et données collectées lors de la visite de suivi et/ou reçues des autorités du Liechtenstein.

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES ET CONTEXTE POLITIQUE

9. La Principauté de Liechtenstein (*Fürstentum Liechtenstein* en allemand, la langue officielle du pays) est un pays d'Europe centrale de faible superficie (160 kilomètres carrés), situé entre l'Autriche et la Suisse.

10. Le Liechtenstein compte quelque 36 000 habitants (2015). Près du tiers des résidents sont nés à l'étranger, principalement en Allemagne, Autriche ou Suisse. La plus grande partie de la population (75,9 % en 2010) appartient à l'Église catholique, dont le statut dominant est inscrit dans la Constitution (« l'Église catholique est l'Église nationale et jouit à ce titre de l'entière protection de l'État »). D'autres sont protestants (8,5 %), musulmans (5,4 %) ou d'autres confessions chrétiennes (1,4 %).

11. Le Liechtenstein est composé de onze communes, les deux plus grandes villes (Vaduz et Schaan) ayant chacune plus de 5 000 habitants. La capitale est Vaduz, siège des institutions du gouvernement.

12. Le Liechtenstein est divisé en deux régions géographiques (la plus petite, *Unterland*, au nord, et la plus grande, *Oberland*, au sud), qui forment les deux circonscriptions électorales du pays.

13. La Principauté de Liechtenstein est une monarchie héréditaire constitutionnelle. Le chef de l'État est le Prince régnant, conformément au principe de succession dynastique au trône de la maison princière de Liechtenstein. Les droits du monarque s'exercent conformément à la Constitution du Liechtenstein de 1921 et des lois ordinaires.

14. Le pouvoir législatif est confié à un parlement unicaméral (le *Landtag*) et au prince régnant. Le parlement comprend 25 membres élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel, égal, secret et direct, selon un système de représentation proportionnelle. Comme on l'a vu, le territoire de la Principauté est divisé en deux circonscriptions électorales, *Oberland*, qui compte quinze sièges au parlement, et *Unterland*, qui en compte dix. Il y a actuellement quatre partis parlementaires : le parti des Citoyens progressistes (FBP), l'Union patriotique (VU), les Indépendants (DU) et la Liste libre (FL). Le FBP et Vu ont formé un gouvernement de coalition.

15. L'autorité exécutive suprême est le Gouvernement, composé du Premier ministre et de quatre ministres. Les ministres sont nommés par le prince régnant sur recommandation du Parlement. Le Gouvernement est un organe collégial responsable devant le Parlement et le prince régnant.

16. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions ordinaires, la Cour administrative et la Cour constitutionnelle. Les juridictions ordinaires ont compétence pour l'administration de la justice en matières civile et pénale sur la base de trois niveaux d'autorité juridictionnelle. La Cour administrative examine les plaintes contre les décisions et ordonnances du Gouvernement, tandis que la Cour constitutionnelle connaît des recours constitutionnels spécifiques, contrôle la constitutionnalité des lois et ordonnances et règle les conflits juridictionnels entre autorités publiques.

17. Conformément à l'article 3 de la loi sur la nomination des juges, tous les juges sont nommés par une commission mixte composée du Prince régnant, d'un représentant de chaque groupe électoral représenté au Parlement (délégué par le Parlement), du Ministre de la justice et des membres supplémentaires, dont le nombre correspond à celui des représentants du Parlement (nommés à la Commission par le Prince régnant). Les juges sont élus par le Parlement. La Constitution garantit l'indépendance de la justice.

18. Le Liechtenstein est membre du Conseil de l'Europe depuis 1978. Il a signé la Charte en 1985 et l'a ratifiée en 1988. Le pays a formulé un certain nombre de réserves et considère ne pas être lié par l'article 3, paragraphe 2, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 3-4 et 8, et l'article 10, paragraphes 2-3.

19. Dans l'ordre juridique du Liechtenstein, les conventions internationales ratifiées par le pays s'appliquent directement, sans qu'il soit nécessaire qu'une loi les transpose dans le droit interne.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

3.1. La Constitution et le cadre législatif ordinaire

20. Le chapitre X de la Constitution de 1921 porte sur les communes. L'article 110 donne au Parlement une compétence générale pour définir le territoire, l'organisation et les responsabilités des communes, les principes fondamentaux de la législation municipale à adopter et les principes des élections locales.

21. D'après ces principes, la loi sur les communes doit garantir la libre élection des assemblées municipales et des maires, l'administration autonome des biens municipaux sous le contrôle du Gouvernement central, le droit des communes d'accorder la citoyenneté et la liberté des citoyens de la principauté de résider dans n'importe quelle commune.

22. Tout citoyen ayant atteint sa dix-huitième année et n'ayant pas été privé de ses droits électoraux a le droit de voter sur les affaires locales de la commune où il réside.

23. Une modification des limites territoriales d'une commune, la création d'une nouvelle commune ou la fusion de communes existantes peut se faire conformément à la loi et requiert une décision majoritaire des citoyens résidant dans les communes concernées. La Constitution dispose que toute commune a le droit de faire sécession vis-à-vis de la principauté dans les limites de la loi ou d'un traité

internationale. Un référendum local doit être organisé à la fois sur le lancement d'une telle procédure et sur la décision finale.

24. L'article 25 de la Constitution dispose que l'assistance publique relève de la compétence des communes selon les dispositions prévues par la loi. Cela étant, cet article n'interdit pas à l'État d'accorder des dotations aux collectivités locales à cette fin.

25. La Constitution prévoit un large éventail de droits de participation politique aux affaires nationales pour les organes des collectivités locales. L'article 42 garantit aux communes le droit de pétition au Parlement afin de faire connaître leurs vues et opinions. De plus, trois collectivités locales ou plus peuvent demander la convocation du Parlement, et quatre ou plus peuvent engager un vote populaire sur sa dissolution (article 68, paragraphes 2 et 3). En adoptant des résolutions concordantes, trois assemblées municipales ou plus peuvent obliger le Parlement à examiner l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi spécifique (article 64, paragraphe 2). Une requête visant à modifier la Constitution peut être déposée par au moins quatre assemblées municipales (article 64, paragraphe 4). L'article 66 prévoit d'autres droits sur la tenue de consultations populaires à l'initiative des communes concernant des lois spécifiques.

26. Le statut juridique, les tâches, les fonctions et l'organisation des communes sont régis par la loi de 1996 sur les communes (*Gemeindengesetz*). Les autres instruments législatifs pertinents sont la loi de 2007 sur la péréquation financière (*Finanzausgleichsgesetz*) et la loi de 2015 sur le budget financier des communes (*Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden*).

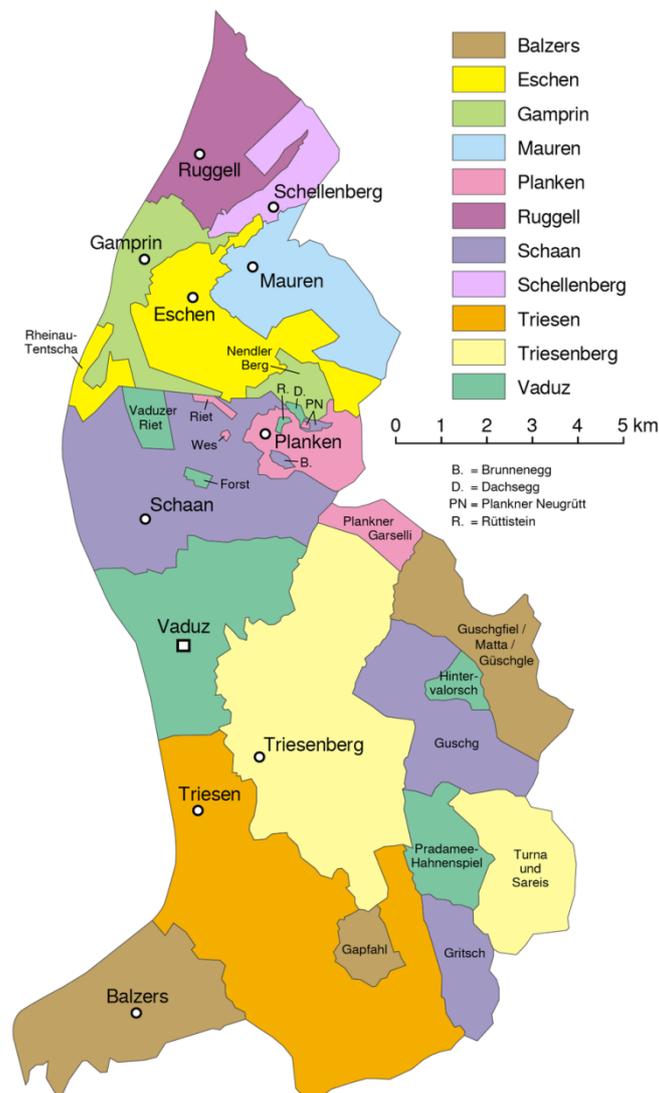
3.2. Système d'administration locale

27. Bien que l'article 1, paragraphe 1, de la Constitution dispose que « la principauté du Liechtenstein est un État composé de deux régions subdivisées en onze communes », il n'existe pas d'autorités régionales ni de régions administratives au Liechtenstein. Le pays a une structure unitaire basée sur un système d'administration locale à un niveau. Cinq des onze communes (*Gemeinden*) (Ruggell, Schellenberg, Gamprin, Mauren et Eschen) sont situées en *Unterland* et les six autres (Schaan, Planken, Vaduz, Triesenberg, Triesen et Balzers) en *Oberland*.

28. La population des communes va d'environ 450 habitants (Planken) à environ 6 000 (Schaan).

29. Aux termes de la loi sur les communes, celles-ci sont des organes de droit public qui règlent et administrent les affaires locales de manière autonome sous le contrôle du Gouvernement. D'un point de vue juridique, en tant qu'entités d'autonomie locale toutes les communes ont des droits et un statut administratif identiques.

30. Les communes peuvent créer des regroupements ou rejoindre un tel regroupement existant déjà en vue d'assurer une prestation conjointe de services publics. Ces regroupements sont des accords volontaires de coopération intercommunale, approuvés par le Gouvernement.



Les communes du Liechtenstein (© Maximilian Dörrbecker)

31. La loi sur les communes distingue les tâches et fonctions « propres » des collectivités locales (*eigener Wirkungskreis*) et les compétences déléguées. Le premier groupe inclut les compétences réglementaires et administratives liées à toutes les affaires publiques touchant directement aux intérêts locaux et gérées par les communes. Ce sont :

- l'élection des organes municipaux ;
- l'organisation des communes ;
- l'octroi de la citoyenneté locale ;
- la gestion des biens, des bâtiments publics et des établissements municipaux ;
- la définition et la collecte de majorations fiscales ;
- la promotion de la vie sociale, culturelle et religieuse ;
- la création et l'entretien d'écoles maternelles et primaires ;
- le maintien de la sécurité et de l'ordre public ;
- l'aménagement local ;
- l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées et l'élimination des déchets.

32. Il a été indiqué à la délégation du Congrès que les collectivités locales peuvent entreprendre des tâches facultatives, qu'elles financent au moyen de ressources dont elles disposent librement, bien que la loi sur les communes ne mentionne pas expressément cette possibilité. En particulier, ces activités facultatives concernent les domaines des loisirs, de la culture et du sport.

33. Les tâches et fonctions déléguées concernent les compétences de l'État transférées par le pouvoir central aux communes. Dans un pays d'une aussi faible superficie, ce mode de répartition des responsabilités paraît inévitable. Les tâches déléguées sont assurées sous le contrôle des autorités

de l'État du point de vue de leur légalité et de leur opportunité. D'après la loi, pour toutes les fonctions obligatoires il doit être précisé s'il s'agit de compétences « propres » ou déléguées. Ces dernières incluent par exemple la délivrance des permis de construire, l'élimination des déchets, l'évacuation des eaux usées et les services sociaux (par exemple l'aide aux familles et l'entretien des maisons de retraite).

34. La loi sur les communes définit la structure organisationnelle des communes. Dans la logique de ce texte, l'autonomie locale est basée sur une combinaison équilibrée de démocratie directe et représentative.

35. Cette approche s'exprime dans la disposition de la loi selon laquelle « l'assemblée municipale (*Gemeindeversammlung*) est la plus haute autorité de la commune ». L'assemblée municipale se compose de tous les résidents locaux éligibles. Elle exerce des fonctions étendues, allant de l'élection du président et des membres du conseil municipal et de ses commissions à la décision sur la participation à des initiatives de coopération intercommunale.

36. L'assemblée est présidée par le maire et peut être convoquée par le conseil municipal. Le quorum est atteint lorsqu'au moins un sixième des électeurs locaux sont présents à une réunion. Les décisions sont adoptées à la majorité simple.

37. La loi de 1996 sur les communes prévoit aussi d'autres formes de participation des citoyens. Un référendum local peut être organisé à la demande d'au moins un sixième des électeurs locaux, portant sur certaines décisions du conseil municipal (si le coût d'exécution de la décision dépasse un certain montant), la collecte de majorations fiscales, les réglementations sur les bâtiments, etc.

38. Le Conseil municipal (*Gemeinderat*), composé du maire (*Gemeindevorsteher*) et des conseillers, est l'organe représentatif de la commune. Le nombre des conseillers dépend de la taille de la commune :

- entre 6 et 8 dans les communes de moins de 1 500 habitants ;
- entre 8 et 10 dans les communes de 1 500 à 3 000 habitants ;
- entre 10 et 12 dans les communes de plus de 3 000 habitants.

Le nombre exact des conseillers doit être fixé par arrêté municipal.

39. Entre autres responsabilités, le conseil municipal :

- organise l'administration municipale ;
- prépare toutes les décisions relevant du domaine de compétence de l'assemblée municipale ;
- prépare et gère le budget annuel ;
- adopte la réglementation sur les bâtiments et approuve les plans d'occupation des sols ;
- octroie les marchés publics ;
- promulgue les décisions municipales (si elles ne relèvent pas du domaine de compétence de l'assemblée municipale) ;
- nomme et rémunère les agents publics locaux.

40. Le maire convoque et préside les réunions du conseil municipal, qui peut adopter des décisions si la moitié au moins de ses membres sont présents.

41. Le maire est élu par l'assemblée municipale. Il est chargé d'appliquer les décisions du conseil et d'assurer l'administration quotidienne de la commune. En tant que chef de la police locale, le maire est aussi responsable de la sécurité et de l'ordre public dans la commune. Sous le contrôle des autorités de l'État, il est aussi en charge des fonctions administratives déléguées.

42. Six mois au plus tard après les élections locales, l'assemblée municipale élit un comité de trois membres (*Geschäftsprüfungskommission*) chargé du contrôle continu de l'administration locale et de la gestion financière de la commune. Le conseil municipal peut élire d'autres comités et leur transférer des tâches et fonctions ne relevant pas de l'autorité exclusive du conseil.

43. Comme on l'a vu, les communes peuvent former des groupements afin d'accomplir leurs tâches et fonctions d'une manière plus économique et efficace. L'initiative *Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein* est un exemple de coopération transfrontalière à laquelle participent toutes les

communes du pays (et des communes suisses et autrichiennes) et le Gouvernement de la principauté. Il s'agit d'un groupement multifonctionnel concernant les transports publics et le développement local et régional. La coopération municipale concerne aussi des domaines spécifiques tels que les services d'élimination des déchets ou d'approvisionnement en eau (comme à Triesenberg, où la délégation du Congrès s'est rendue).

44. Bien que la disposition constitutionnelle mentionnant « l'administration autonome des biens municipaux » semble garantir une autonomie budgétaire substantielle pour les communes, l'autre partie de cette disposition (« sous le contrôle du Gouvernement ») est appliquée dans la pratique au moyen d'une procédure basée sur l'approbation des budgets locaux par le pouvoir central. Cela signifie que chaque commune doit soumettre son budget annuel au Gouvernement pour approbation, de sorte que le consentement du Gouvernement est nécessaire pour que les budgets des collectivités locales soient valides.

45. Selon la procédure en vigueur, chaque commune adopte son budget annuel avant mi-novembre et le soumet au Gouvernement pour approbation, laquelle doit être donnée avant la fin de l'année pour que le budget soit valide.

46. Au cours de la procédure de consultation, le Gouvernement a informé les rapporteurs qu'une telle approbation implique de vérifier la forme et la légalité des budgets locaux, conformément à la loi sur le budget financier des communes (Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden) qui prévoit un ensemble de règles comptables contraignantes pour les collectivités locales.

47. L'avis des rapporteurs à cet égard sera présenté en détail dans l'analyse de l'article 8 de la Charte (voir infra, paragraphes 89-91).

48. Lors de la visite, il a été indiqué à la délégation du Congrès qu'il n'existait aucune procédure de consultation juridiquement contraignante entre les autorités centrales et locales. Cependant, cela ne signifie pas que les communes n'ont pas la possibilité de faire connaître leurs intérêts et leurs positions dans le processus décisionnel du pouvoir central. En pratique, les collectivités locales sont associées à la conception des politiques touchant à leurs intérêts directs.

49. Pour ce qui concerne le processus législatif, les communes ne disposent d'aucun droit institutionnalisé d'être impliquées ou consultées. Cependant, il est d'usage que le Gouvernement envoie les projets de loi à l'ensemble des groupes et institutions (parties prenantes) concernés, y compris les communes. Malgré l'absence d'un processus de consultation garanti juridiquement, les représentants des communes avec lesquels la délégation du Congrès s'est entretenue lors de la visite de suivi n'ont mentionné aucun problème concernant la pratique actuelle en matière de consultation.

50. Dans ce domaine, la Conférence des maires (*Gemeindevorsteherkonferenz*), un organe informel de coordination entre les communes, joue un rôle considérable.

3.3. Statut de la capitale

51. L'article 1 de la Constitution dispose que Vaduz est la capitale de la principauté de Liechtenstein et le siège du Parlement et du Gouvernement. Vaduz compte 5 652 habitants⁴ (dont 2 516 résidents étrangers). Elle a une superficie de 17,3 km².

52. Le conseil municipal de Vaduz se compose du maire et de douze conseillers, élus par les citoyens de la commune pour un mandat de quatre ans lors de deux élections directes distinctes. Les conseillers sont élus au scrutin proportionnel et le maire, à la majorité simple.

53. Vaduz est l'une des capitales européennes qui n'ont pas de statut administratif spécial reconnaissant leur rôle spécifique (et supplémentaire) en tant que siège des institutions gouvernementales et lieu des cérémonies nationales, etc. Bien que Vaduz connaisse une situation financière satisfaisante, les rapporteurs ont noté que la ville devait financer des tâches additionnelles liées à son rôle de capitale, ce qui la distingue des autres communes. Les coûts liés à ces fonctions additionnelles ne sont-ils pas remboursés par le pouvoir central. Cependant, l'échange de vues avec le maire de Vaduz a fait apparaître qu'il ne jugeait pas nécessaire de demander un statut

4 Au 31.12.2015, cf. <https://www.vaduz.li/vaduz-aktuelles/portrait/zahlen-und-fakten/>

spécial pour la capitale ni une indemnisation financière pour les fonctions supplémentaires exercées par la ville.

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.

54. L'article 2 de la Charte requiert des pays signataires qu'ils reconnaissent le principe d'autonomie locale dans leur législation. Au Liechtenstein, tandis que la Constitution ne contient pas de définition de l'autorité locale, la loi sur les communes énonce les éléments fondamentaux du statut juridique des communes (article 3 de la loi de 1996 sur les communes). Selon ses dispositions, les communes sont des « organes de droit public » (ce qui reconnaît juridiquement qu'elles exercent une autorité publique) qui règlent et administrent les affaires locales (référence à leurs fonctions) de manière autonome (instituant l'autonomie des collectivités locales).

55. De l'avis des rapporteurs, la situation au Liechtenstein est conforme aux exigences de l'article 2 de la Charte.

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.

56. L'article 3, paragraphe 1, dispose que les collectivités locales doivent avoir « sous leur propre responsabilité (...) une part importante des affaires publiques ». Bien que la Charte ne précise pas les tâches et fonctions devant relever de la compétence des collectivités locales, celles-ci doivent régler et administrer au premier chef les affaires publiques qui les concernent et dont elles peuvent s'occuper le plus efficacement.

57. Les communes jouent un rôle crucial dans la démocratie locale au Liechtenstein et ont des compétences étendues. Il est à rappeler qu'en 2006 la recommandation 196 du Congrès suggérait de renforcer le rôle des collectivités locales en matière de services sociaux et d'aménagement régional et local. Lors de cette visite de suivi, aucun problème de la sorte n'a été évoqué, sauf pour l'aménagement et le développement au niveau local.

58. La Constitution du Liechtenstein garantit indirectement le caractère démocratique des collectivités locales, fondé sur leur légitimité directe et la tenue d'élections libres, lesquelles sont des valeurs essentielles de la Charte inscrites dans son article 3, paragraphe 2. Aux termes de l'article 110, paragraphe 2.a), de la Constitution, la loi sur les communes doit établir le principe d'élections libres du maire et des autres organes de la commune. L'article 111 garantit que tout citoyen du Liechtenstein ayant atteint sa dix-huitième année et n'ayant pas été privé de ses droits électoraux a le droit de voter dans la commune où il réside. Les conseillers sont élus pour quatre ans au scrutin de liste.

59. Comme on l'a vu, la loi sur les communes permet aux citoyens d'introduire une procédure de vote populaire (référendum) sur une question locale, tandis que dans certains cas (par exemple les modifications des limites territoriales d'une commune) un référendum local est obligatoire.

60. Par conséquent, les rapporteurs concluent que la situation au Liechtenstein est conforme à l'article 3, paragraphes 1 et 2.

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.

61. Les responsabilités des communes sont définies dans la loi de 1996 sur les communes. Les collectivités locales sont en outre en charge d'autres tâches et fonctions définies par des lois sectorielles, et exercent aussi des compétences déléguées. Le Liechtenstein respecte donc pleinement l'article 4, paragraphe 1.

62. Le paragraphe 2 de cet article concerne la latitude des collectivités locales pour s'occuper librement de toute question d'intérêt local qui n'est pas de la compétence exclusive d'une autre autorité publique. Comme on l'a vu (voir paragraphe 31), les communes du Liechtenstein jouissent de cette latitude, d'autant plus facilement que la plupart des collectivités locales bénéficient d'une situation financière favorable.

63. Eu égard à la superficie de la principauté du Liechtenstein, le principe de subsidiarité s'applique presque de lui-même, puisque toutes les autorités publiques sont situées et dispensent les services publics à proximité des citoyens.

64. Concernant l'exigence d'exercice plein et entier des compétences des collectivités locales, d'une manière générale la loi sur les communes distingue expressément les compétences « propres » et « déléguées » (*eigen* et *übertragener Wirkungskreis*). Cependant, les rapporteurs ont observé que dans certains domaines, il semble exister un chevauchement des responsabilités du pouvoir central et des communes qui empêche les collectivités locales d'avoir pleines et entières compétences.

65. Au cours de la visite, les rapporteurs ont observé que certaines tâches des collectivités locales, comme la délivrance des permis de construire ou l'aménagement et le développement local, requièrent une action conjointe avec les organes administratifs de l'État. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement a informé les rapporteurs qu'en matière de permis de construire ou d'aménagement et de développement local, l'administration centrale contrôle le respect de la loi sur la construction et délivre des permis de construire tandis que les collectivités locales vérifient la conformité des projets avec la réglementation municipale de construction. Comme les plans de structure existent au niveau local et national, le Gouvernement vérifie la conformité des plans de structure municipaux avec le plan de structure national et les exigences légales.

66. Pourtant, lors des réunions, les rapporteurs ont entendu des critiques concernant une ingérence injustifiée du pouvoir central dans des affaires clairement locales, comme la désignation des zones résidentielles locales.

67. De plus, la compétence des communes en matière d'élaboration et d'adoption de leur budget annuel n'est pas pleine et entière, puisque tout budget municipal doit être approuvé par le pouvoir central.

68. Les communes et le pouvoir central ont aussi des fonctions et tâches partagées dans le domaine de l'enseignement public. Cependant, dans ce cas, même si l'enseignement public peut être considéré sur un plan très abstrait comme une responsabilité partagée, dans la pratique les diverses tâches sont séparées de manière claire et précise. Les communes rémunèrent les enseignants et entretiennent les bâtiments des écoles primaires, tandis que l'État assume un certain nombre de tâches professionnelles (par exemple la conception des programmes).

69. Par conséquent, de l'avis des rapporteurs, l'article 4, paragraphe 4, est partiellement respecté au Liechtenstein.

70. Pour ce qui concerne les services sociaux, les coûts des prestations et de l'aide sociale et l'entretien des institutions sociales (comme les maisons de retraite) sont cofinancés par l'État et les communes concernées. Les rapporteurs considèrent, cependant, que le financement conjoint d'une fonction obligatoire n'implique pas nécessairement qu'une responsabilité est partagée et, puisque c'est le cas, cette pratique ne peut pas être considérée comme une violation de la Charte. Les communes peuvent aussi contribuer au financement du coût des transports publics sur une base volontaire, bien que ceux-ci relèvent de la responsabilité de l'État. Le « respect partiel » ne peut être établi qu'en cas de partage du pouvoir décisionnel.

71. Concernant les compétences déléguées, l'autonomie locale est évidemment plus limitée, puisque les organes du pouvoir central exercent un contrôle plus important sur leur mise en œuvre, par rapport à un contrôle portant strictement sur la légalité. Cependant, les rapporteurs ont noté que les collectivités locales du Liechtenstein ont suffisamment de pouvoir discrétionnaire dans l'exercice des tâches déléguées et ils considèrent donc que la situation est conforme à l'article 4, paragraphe 5.

72. L'exigence contenue dans la Charte concernant le droit des collectivités locales d'être consultées « en temps utile et de façon appropriée » pour les questions qui les concernent directement n'apparaît pas dans la loi sur les communes, que ce soit de manière générale ou spécifique. Toutefois, les communes du Liechtenstein sont véritablement associées aux processus décisionnels pour les questions qui les concernent, malgré l'absence de mécanismes de consultation institutionnalisés. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation au Liechtenstein est partiellement conforme aux exigences contenues dans l'article 4, paragraphe 4, de la Charte.

73. Par conséquent, les rapporteurs concluent que la situation au Liechtenstein est conforme aux paragraphes 1-3 et 5-6 de l'article 4 et partiellement conforme à son paragraphe 4.

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.

74. La Charte requiert que toute modification des limites territoriales locales donne lieu à une consultation préalable avec les collectivités locales concernées, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

75. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la Constitution, la modification des frontières de l'État ne peut résulter que d'une loi. La modification des limites territoriales entre les communes, la création de nouvelles communes et la fusion de communes existantes requièrent également une décision majoritaire des citoyens du Liechtenstein habilités à voter qui résident sur les territoires concernés.

76. La Constitution dispose que chaque commune a le droit de faire sécession de la principauté, dans les limites de la loi ou d'un traité international. Un référendum local est nécessaire à la fois pour l'ouverture d'une telle procédure et pour l'adoption de la décision finale.

77. Au vu des considérations ci-dessus, les rapporteurs concluent que l'article 5 est respecté au Liechtenstein.

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.

78. D'après l'article 6 de la Charte, les collectivités locales doivent avoir le droit de définir leurs structures administratives internes et pouvoir les adapter aux besoins locaux en vue de permettre une gestion efficace. La Charte requiert que les conditions soient réunies pour que les élus locaux puissent accomplir leur mandat d'une manière qui garantit le libre exercice de leurs fonctions.

79. La loi de 1996 sur les communes définit les caractéristiques fondamentales de l'organisation municipale. Elle régleme de manière détaillée la composition, les compétences et les obligations des organes municipaux. Les responsables locaux sont élus par l'assemblée municipale ou le conseil, et les collectivités locales sont libres d'établir leurs propres structures (par exemple des commissions).

80. Pour ce qui concerne le personnel des collectivités locales, il n'existe pas de règles uniformes applicables à la fonction publique dans le pays. Chaque commune emploie des personnels administratifs sur la base d'une réglementation municipale spécifique. La loi sur les communes oblige les collectivités locales à adopter des réglementations locales sur le service public et la rémunération des personnels administratifs locaux (*Dienst- und Besoldungsreglement*, articles 61-62 de la loi sur les communes). Les autorités centrales n'ont fixé aucune limite concernant le nombre d'employés des communes.

81. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 de la Charte sont respectés au Liechtenstein.

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.

82. Concernant l'article 7, paragraphe 1, les rapporteurs soulignent que la loi sur les communes ne précise pas le statut juridique des conseillers, mais régleme le statut du conseil dans son ensemble en tant que principal organe exécutif et de gestion de la commune. Tandis que la loi sur les communes contient des dispositions sur le droit des électeurs locaux, en tant que membres de l'assemblée municipale, d'introduire une procédure de référendum, de formuler des propositions, d'adresser des questions aux organes municipaux ou de participer aux élections locales, elle ne précise pas les droits des conseillers municipaux.

83. Lors du processus de suivi, les rapporteurs n'ont noté aucun obstacle empêchant les élus locaux d'exercer leurs fonctions.

84. Les rapporteurs ont observé que, en général, les maires travaillent à temps plein. Les membres du conseil municipal travaillent le plus souvent à temps partiel au sein du conseil (*Gemeinderat*) et cumulent leur mandat électoral avec d'autres activités professionnelles. Ils ont droit à une indemnité

raisonnable couvrant les coûts liés à l'exercice de leurs fonctions officielles et bénéficient d'une compensation suffisante pour leur perte de revenus.

85. La loi sur les communes contient des règles d'incompatibilité strictes pour l'élection au conseil municipal. Les parents proches de conseillers et le personnel de la commune, les membres du Gouvernement et les juges des cours administratives et constitutionnelle ne peuvent pas être élus au conseil municipal (article 47). La loi énonce les règles applicables aux conflits d'intérêts non seulement pour les conseillers municipaux mais aussi pour les travaux du conseil. Par exemple, l'article 50 de la loi définit les domaines dans lesquels les élus concernés doivent être exclus du processus décisionnel. Les rapporteurs disposent donc d'éléments suffisants pour conclure que l'article 7, paragraphe 3, de la Charte est dûment respecté.

86. Par conséquent, les rapporteurs concluent que la situation au Liechtenstein est conforme aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 7 de la Charte.

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. |

87. 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 un contrôle légal sur les communes, levant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle.

88. Conformément aux exigences de la Charte, les règles applicables au contrôle du pouvoir central sur les collectivités locales du Liechtenstein, et les compétences des autorités centrales concernées, sont définies par la loi sur les communes (articles 116-118).

89. Pour ce qui concerne les responsabilités des collectivités locales, le contrôle se limite généralement à la légalité des actes municipaux. Dans le cas des compétences déléguées, le contrôle s'étend en outre à l'opportunité et l'efficacité des mesures locales. Le Gouvernement peut déposer un recours auprès du conseil municipal contre une décision portant sur les affaires locales (*Verwaltungsbeschwerde*).

90. Cependant, les rapporteurs souhaitent soulever la question du système d'approbation des budgets locaux par le pouvoir central. Il a été indiqué à la délégation que lors de l'approbation des budgets locaux, le Gouvernement vérifie uniquement que chaque budget municipal est en équilibre (c'est-à-dire qu'il n'est pas déficitaire). Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement a informé les rapporteurs que les collectivités locales sont instamment invitées à maintenir l'équilibre budgétaire à moyen terme conformément à l'article 3 de la loi de 2015 sur le budget financier des communes (*Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden*). Le Gouvernement a en outre fait valoir qu'il ne vérifiait pas le contenu et le volume des budgets locaux, mais uniquement leur forme et leur légalité, conformément à l'article 10 de cette loi.

91. Il est à noter, cependant, que l'adoption d'un budget municipal n'est pas une compétence déléguée, mais une « responsabilité propre », une fonction essentielle des collectivités locales qui leur accorde une plus grande autonomie. Le rôle d'approbation du Gouvernement n'est pas nécessaire pour l'exercice d'un contrôle légal. Les rapporteurs considèrent que l'existence d'un tel système permet une ingérence de l'État dans la gestion économique locale et ouvre la voie à un contrôle du Gouvernement sur les budgets des collectivités locales, même si cette possibilité n'est que théorique puisque dans les faits aucune ingérence n'a été signalée.

92. Les rapporteurs considèrent en outre que l'étendue du contrôle financier rendu possible par le système d'approbation des budgets locaux par le pouvoir central constitue une ingérence disproportionnée dans l'autonomie locale. De plus, eu égard à la situation financière équilibrée des communes, l'approbation du Gouvernement visant à s'assurer que les communes ne prévoient pas de déficit budgétaire ne semble pas nécessaire.

93. Les rapporteurs concluent par conséquent que la situation au Liechtenstein est conforme à l'article 8, paragraphe 1, mais qu'elle n'est pas conforme à l'article 8, paragraphes 2 et 3.

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.

94. 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 de la Charte doivent être réunies. Un autre principe fondamental suppose que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux responsabilités qui leur sont confiées par la loi.

95. La situation financière des collectivités locales du Liechtenstein est telle que leur part des dépenses publiques est une des plus élevées d'Europe, ce qui signifie qu'une proportion considérable des dépenses publiques est engagée par les collectivités locales.

96. Par rapport à celles d'autres pays d'Europe, les communes du Liechtenstein ont conservé une bonne situation financière malgré la crise économique et financière mondiale. Alors que les recettes de l'État ont sensiblement diminué pendant la crise, celles des communes sont restées plus ou moins stables. De fait, la part des communes dans l'ensemble des recettes publiques a augmenté, passant de 24,2 % en 2011 à 30,4 % en 2015. Il est à noter que cette proportion augmente régulièrement depuis 2012. Par conséquent, certains interlocuteurs de la délégation du Congrès ont affirmé que les communes du Liechtenstein étaient généralement dans une meilleure situation financière que le pouvoir central, ce qui pourrait être un cas unique en Europe.

97. Les collectivités locales tirent leurs revenus des dotations de l'État, des impôts locaux et partagés et d'autres ressources propres.

Tableau 1
Structure des revenus des communes en 2014 (en millions de francs suisses)

Revenu	Millions de francs suisses	%
Impôts	196,0	62,6 %
- impôts indirects	2,5	0,8 %
- impôts directs	193,5	61,8 %
Ventes	42,1	13,4 %
Autres revenus	72,5	23,2 %
Revenus du patrimoine	2,5	0,8 %
Revenu total	313,1	100,0 %

Source : *Statistiques financières 2014, T. 2.3, extrait de la réponse de M. Wilfried Marxer au questionnaire du GEF⁵ « Comment payer ? Les collectivités locales en difficulté financière »*

98. D'après les données dont disposent les rapporteurs, moins d'un quart des revenus des collectivités locales provient de dotations du pouvoir central. Il n'y a pas de données précises concernant le pourcentage ou leur structure (dotations globales ou spécifiques). La méthode d'allocation des dotations globales est définie par la loi de 2007 sur la péréquation financière, qui dispose que les communes dont la capacité fiscale et les ressources financières ne leur permettent pas d'assurer leurs tâches et fonctions obligatoires ont droit à une subvention de l'État. En d'autres termes, les dotations générales ou globales sont allouées uniquement aux communes dont les besoins financiers excèdent leurs ressources. Les besoins financiers sont calculés sur la base du coût par habitant des fonctions obligatoires, en se fondant sur la moyenne des quatre dernières années, tandis que la capacité fiscale est basée sur les recettes fiscales par habitant. Le fait que les communes qui reçoivent des dotations au titre de la péréquation financière sont moins nombreuses qu'il y a quelques années illustre la situation financière favorable des collectivités locales.

99. Il convient cependant de noter que le ratio entre les recettes locales et les dotations centrales est variable selon les communes. À Triesenberg, par exemple, près de la moitié du revenu total provient du système de péréquation financière, et la proportion des recettes fiscales est très en-dessous de la moyenne nationale.

100. De plus, des dotations réservées sont aussi allouées aux collectivités locales à des fins spécifiques (par exemple pour des projets d'intérêt national ou pour l'assainissement de l'environnement). Au cours de la procédure de consultation, le Gouvernement a informé les rapporteurs que de nombreuses dotations réservées étaient compensées par la loi de 2007 sur la péréquation financière (Finanzausgleichsgesetz).

101. Néanmoins, il est certain que la plus grande partie des revenus des collectivités locales (plus de 60 %) provient d'impôts. Les communes reçoivent une part de la taxe professionnelle, puisque la loi de 2010 relative à l'impôt dispose qu'une commune où une entreprise est domiciliée reçoit 35 % de son impôt sur les bénéfices. De plus, chaque commune a le droit de lever une majoration sur l'impôt national sur les biens et revenus personnels.

102. Les collectivités locales peuvent aussi tirer des revenus des droits et redevances payés pour les services publics locaux assurés par les communes, comme l'élimination des déchets. Les communes peuvent tirer des ressources financières de leur patrimoine en vendant des biens immobiliers ou autres.

⁵ Groupe d'experts indépendants, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

103. Du fait de la part importante des recettes locales dans l'ensemble de leurs ressources financières, les collectivités locales peuvent disposer librement de leurs fonds à la condition que leur budget ait été approuvé par le pouvoir central.

104. L'équilibre des budgets des collectivités locales montre que les ressources financières dont elles disposent sont suffisantes et proportionnées à leurs tâches et fonctions obligatoires. La part importante des recettes fiscales au sein des ressources locales et les excédents budgétaires fréquents dans la plupart des budgets locaux sont des éléments permettant aux rapporteurs de conclure que les exigences pertinentes de la Charte (c'est-à-dire les paragraphes 1 et 2 de l'article 9) sont pleinement respectées au Liechtenstein.

105. Pour ce qui concerne les ressources locales spécifiques, conformément aux exigences énoncées dans les paragraphes 3 et 4, les rapporteurs ont noté ce qui suit :

- les impôts locaux représentent une part importante des recettes dans les budgets des communes ;
- les collectivités locales sont habilitées à générer des revenus de droits et redevances provenant des services publics locaux et de l'utilisation de leur patrimoine (biens municipaux).

106. Les rapporteurs considèrent que les ressources locales sont suffisamment diversifiées pour permettre aux collectivités locales d'obtenir les ressources financières nécessaires pour assurer leurs tâches et fonctions obligatoires ainsi que pour exercer leurs compétences fixées par la loi.

107. Au Liechtenstein, les différences régionales et économiques entre les communes sont compensées par le système de péréquation conformément à la loi de 2007 sur la péréquation financière (*Finanzausgleichsgesetz*). Le système de péréquation financière s'appuie sur un mécanisme uniforme de transferts financiers tenant compte des besoins financiers de chaque commune et de sa capacité fiscale. Au final, les communes reçoivent des dotations d'un montant variable selon leur situation économique. De l'avis des rapporteurs, ce système est conforme à la disposition pertinente de la Charte (article 9, paragraphe 5).

108. Concernant l'article 9, paragraphe 6, bien qu'il n'existe pas de système institutionnalisé de consultation entre les autorités centrales et locales, que ce soit sur les questions générales ou en matière financière, la Conférence des maires est un mécanisme de consultation efficace pour les collectivités locales. Puisque la Charte ne prescrit aucune forme de consultation précise, les rapporteurs considèrent que la consultation en pratique au Liechtenstein répond globalement aux exigences de la Charte. En effet, le Gouvernement consulte les communes de manière régulière et effective concernant les projets de budgets et les autres projets de décisions pouvant influencer sur la gestion financière des collectivités locales.

109. Aux termes de l'article 9, paragraphe 7, les subventions du pouvoir central transférées aux collectivités locales sous la forme de dotations générales ou globales sont préférables aux dotations réservées, puisque les premières permettent aux autorités locales de disposer d'une autonomie et d'une liberté plus grandes pour dépenser leurs ressources. Au Liechtenstein, les subventions du pouvoir central sont allouées aux collectivités locales sous la forme de sommes forfaitaires au titre du système de péréquation financière, et les rapporteurs considèrent par conséquent que cette disposition est également respectée.

110. Les rapporteurs ont observé que les communes du Liechtenstein n'avaient actuellement pas besoin d'emprunter des capitaux. Par ailleurs, il ne leur est pas interdit d'accéder au marché financier national.

111. Au vu des considérations ci-dessus, les rapporteurs concluent que la situation au Liechtenstein est conforme à tous les paragraphes de l'article 9.

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 Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats. |

112. La Charte requiert des États signataires qu'ils garantissent le droit des collectivités locales de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Chaque Etat membre doit reconnaître le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales. De plus, les collectivités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

113. Au Liechtenstein, les communes peuvent s'associer librement pour accomplir conjointement leurs tâches obligatoires. Par conséquent, les exigences énoncées à l'article 10, paragraphe 1, sont respectées. Il a en outre été indiqué aux rapporteurs que certaines collectivités locales coopèrent activement avec leurs homologues à l'étranger. Les onze communes du Liechtenstein n'ont pas formé d'association, mais les rapporteurs n'ont constaté aucune interdiction légale ni aucun obstacle politique les en empêchant. Il semble que la Conférence des maires joue le même rôle que les associations de pouvoirs locaux dans d'autres pays.

114. De l'avis des rapporteurs, la situation au Liechtenstein est conforme à tous les paragraphes de l'article 10.

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.

115. Pour ce qui concerne la protection juridique des collectivités locales, les conseils municipaux peuvent déposer un recours auprès de la Cour administrative contre un acte de contrôle du Gouvernement s'ils considèrent que cet acte est illégal et restreint l'autonomie locale.

116. Les communes ont aussi le droit, dans les limites de la loi, d'adresser une requête aux autorités de l'État et d'introduire une procédure de référendum afin de défendre leurs droits.

117. Bien que les collectivités locales ne soient pas légalement habilitées à soumettre des recours constitutionnels devant la Cour constitutionnelle (*Staatsgerichtshof*) afin d'obtenir une protection légale dans une affaire impliquant une violation de leurs droits, il a été indiqué à la délégation du Congrès que la pratique judiciaire avait développé ce droit. Cependant, celui-ci reste purement théorique, aucun recours de ce type n'ayant été soumis à la Cour ces dix dernières années. Sachant que la Cour constitutionnelle peut aussi régler les conflits de juridictions entre autorités publiques, en théorie du moins, les communes peuvent faire appel à elle en cas d'abus de pouvoir d'une autorité de l'État.

118. Il a été indiqué aux rapporteurs qu'il existait un large éventail de possibilités et de bons instruments pour la protection légale des communes, et que ces mécanismes et procédures étaient détaillés dans la loi sur les communes. Néanmoins, il leur a aussi été dit que dans la pratique « il n'y en avait pas besoin », puisque les communes peuvent habituellement régler tous les problèmes au moyen de contacts directs avec le Gouvernement.

119. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que les communes du Liechtenstein disposent de divers instruments légaux pour protéger leurs droits et intérêts, allant du contrôle juridictionnel d'actes de l'État au droit d'introduire des procédures de référendum local. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'article 11 est dûment mis en œuvre au Liechtenstein.

4.11. Engagements – réserves formulées par les États (article 12)

Article 12 – Engagements

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

120. Lorsqu'il a ratifié la Charte en 1988, le Liechtenstein a décidé de ne pas ratifier certaines de ses dispositions, à savoir l'article 3, paragraphe 2, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 3, 4 et 8, et l'article 10, paragraphes 2 et 3. Or, dans l'esprit de la Charte, toutes les dispositions doivent être acceptées, à moins qu'il n'existe un intérêt supérieur justifiant les réserves émises. De l'avis des rapporteurs, la situation au Liechtenstein est conforme aux dispositions qui n'ont pas été ratifiées par le pays, et ils souhaitent par conséquent recommander que les autorités du Liechtenstein envisagent la possibilité de ratifier toutes les dispositions qui ne le sont pas encore.

5. CONCLUSIONS

121. La conclusion générale des rapporteurs est que le Liechtenstein respecte dûment les principes et exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale et que la principauté jouit d'un bon niveau de démocratie locale.

122. Les rapporteurs souhaitent saluer les modalités et la pratique de participation des citoyens aux affaires locales, par le biais des assemblées municipales et des référendums locaux, ainsi que le large éventail de droits de participation politique aux affaires nationales dont disposent les communes.

123. La délégation de suivi a constaté que les communes du Liechtenstein se distinguent dans l'ensemble par leur bonne situation financière par rapport aux collectivités locales d'autres États membres du Conseil de l'Europe. Le haut pourcentage de recettes fiscales des communes et leurs budgets équilibrés pourraient être un exemple (une « bonne pratique ») pour d'autres pays. La place prédominante des dotations globales, allouées en tant que sommes forfaitaires aux communes par le biais du système de péréquation financière, doit aussi être saluée.

124. Les rapporteurs ont noté qu'il existe une coopération étroite et effective entre les autorités centrales et locales, facilitée par leur proximité du fait de la faible superficie du pays. Ils ont aussi constaté le rôle effectif de la Conférence des maires dans le processus de consultation. Cependant, ils considèrent que la participation des communes aux processus décisionnels sur les questions qui les concernent devrait bénéficier d'une reconnaissance légale, même si tous les acteurs concernés estiment que le système actuel de consultations informelles est suffisant et efficace. L'existence d'un système de consultation juridiquement contraignant garantirait une participation permanente des collectivités locales aux processus décisionnels pertinents, ce qui consoliderait leur indépendance vis-à-vis du Gouvernement.

125. De l'avis des rapporteurs, le système actuel d'approbation des budgets municipaux par le pouvoir central n'est pas compatible avec les exigences contenues dans la Charte. Bien que l'intérêt général d'un budget de l'État équilibré ou de la prévention des déficits locaux puisse être considéré comme un objectif acceptable pour la politique de finances publiques, l'approbation des budgets locaux par le pouvoir central va bien au-delà des moyens de contrôle légal proportionnés et nécessaires. Les rapporteurs pensent que cet objectif peut être atteint au moyen de mesures moins restrictives, comme la présentation par les collectivités locales de rapports réguliers sur la gestion financière locale, les audits a posteriori ou le système de péréquation financière. Compte tenu de ces considérations, les rapporteurs recommandent que les autorités du Liechtenstein suppriment l'approbation du Gouvernement en tant que condition légale de la validité des budgets municipaux.

126. La délégation de suivi souligne que certaines compétences sont partagées entre les autorités centrales et locales. Cette situation n'est pas compatible avec l'article 4, paragraphe 4, de la Charte dans la mesure où elle permet aux autorités centrales d'annuler les décisions des organes municipaux prises sous leur propre responsabilité. En particulier, la délivrance de permis de construire et l'adoption de décisions d'aménagement urbain et régional semblent relever du domaine de ces compétences partagées. Il est par conséquent conseillé de réviser la répartition actuelle de ces compétences.

127. En 1988 le Liechtenstein n'a pas ratifié l'article 3, paragraphe 2, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 3-4 et 8, et l'article 10, paragraphes 2-3, de la Charte. La délégation considère que la situation actuelle de la démocratie locale au Liechtenstein répond aux exigences contenues dans ces articles et recommande par conséquent que les autorités du pays envisagent la possibilité de ratifier ces dispositions.

128. Enfin, les rapporteurs appellent les autorités du Liechtenstein à envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

ANNEXE I – Programme de la visite de suivi du Congrès dans la principauté de Liechtenstein

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS DANS LA PRINCIPAUTÉ DE LIECHTENSTEIN
Vaduz, Triesenberg et Planken (6 – 7 juin 2017)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Artur TORRES PEREIRA	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE ⁶ Président de l'assemblée municipale de Sousel Portugal
Mme Marie KAUFMANN	Rapporteuse sur la démocratie régionale Chambre des régions, GILD ⁷ Conseillère régionale, région de Stredocesky République tchèque

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN	Cosecraire de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
-------------------------	---

Expert :

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

Interprètes :

Mme Susanne WATZEK
Mme Michaela SPRACKLIN

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée pendant la réunion, seront l'allemand et l'anglais.

⁶ PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
⁷ GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès

**Mardi 6 juin 2017
Vaduz**

- **Réunion commune avec les membres de la délégation nationale du Liechtenstein auprès du Congrès, la Conférence des maires du Liechtenstein et un expert :**
 - **Mme Maria KAISER-EBERLE**, maire de Ruggell
 - **M. Donath OEHRI**, maire de Gamprin, Président de la délégation
 - **Mme Sylvia PEDRAZZINI-MAXFIELD**, maire-adjointe d'Eschen
 - **M. Norman WOHLWEND**, maire de Schellenberg, secrétaire de la délégation

 - **M. Ewald OSPELT**, Président de la Conférence des maires du Liechtenstein, maire de Vaduz

 - **M. Wilfried MARXER**, expert sur la Charte européenne de l'autonomie locale

- **Landtag (Parlement) :**
 - **M. Albert FRICK**, Président
 - **Mme Susanne EBERLE-STRUB**, membre du Landtag, Présidente de la délégation nationale du Liechtenstein à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
 - **M. Josef HILTI**, Secrétaire du Landtag

- **Ministère des Affaires publiques générales et des Finances :**
 - **M. Adrian HASLER**, Premier ministre

 - **M. Markus BIEDERMANN**, Secrétaire général du ministère
 - **M. Andreas GRITSCH**, Directeur du département des Affaires financières du Gouvernement
 - **M. Martin HASLER**, représentant permanent adjoint auprès du Conseil de l'Europe, Bureau des Affaires étrangères

- **Ministère de l'Intérieur, de l'Éducation et de l'Environnement :**
 - **Mme Dominique GANTENBEIN**, Ministre
 - **M. Martin VOGT**, conseiller principal auprès de la ministre
 - **M. Martin HASLER**, représentant permanent adjoint auprès du Conseil de l'Europe, Bureau des Affaires étrangères

- **Ville de Vaduz :**
 - **M. Ewald OSPELT**, maire

**Mercredi 7 juin 2017
Vaduz, Triesenberg, Planken**

- **Association des droits de l'homme du Liechtenstein (Verein für Menschenrechte in Liechtenstein) :**
 - **M. Walter KRANZ**, Président
 - **Mme Claudia FRITSCH**, membre du bureau

- **Commune de Triesenberg :**
 - **M. Christoph BECK**, maire
 - **M. Marco STRUB**, conseiller

- **Cour d'État (Staatsgerichtshof) :**
 - **M. Marzell BECK**, Président

- **Commune de Planken :**
 - **M. Rainer BECK**, maire