

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 468 (2021)¹ Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Albanie

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 1, paragraphe 2, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.»;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi;

d. aux Priorités 2021-2026 du Congrès, en particulier à la priorité 6.*b* qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation des citoyens;

e. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier aux objectifs 11, Villes et communautés durables, et 16, Paix, justice et institutions efficaces;

f. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017;

g. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018;

h. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019;

i. à la recommandation précédente du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Albanie (Recommandation 349 (2013));

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Albanie;

k. au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020.

2. Le Congrès note que :

a. la République d'Albanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après «la Charte») le 27 mai 1998 et l'a ratifiée dans toutes ses dispositions le 4 avril 2000. La Charte est entrée en vigueur en Albanie le 1^{er} août 2000;

b. la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Albanie à la lumière de la Charte. Elle a confié à Xavier Cadoret, France (L, SOC/V/PD), et Carla Dejonghe, Belgique (R, GILD), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Albanie;

c. lors des réunions de suivi, qui se sont déroulées à distance du 17 au 18 mars 2021, la délégation du Congrès a eu des échanges de vues avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme des réunions à distance figure en annexe à l'exposé des motifs.

3. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Albanie auprès du Conseil de l'Europe pour son assistance, ainsi que tous les interlocuteurs avec lesquels ils se sont entretenus lors des réunions à distance.

4. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Albanie :

a. des progrès substantiels ont été réalisés dans la voie de l'autonomie locale depuis l'adoption de la précédente Recommandation du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Albanie en 2013, notamment grâce à la mise en œuvre de la «Stratégie transversale de décentralisation et de gouvernance locale 2015-2020», prolongée jusqu'en 2022, et aux réformes du cadre juridique régissant l'autonomie locale qui en ont découlé;

b. depuis la mise en œuvre des réformes de l'autonomie locale en 2015 et de la loi sur les finances locales de 2017, les budgets locaux ont fortement progressé, les ressources propres des collectivités ont pratiquement doublé et le financement des investissements sur fonds propres a été multiplié par quatre;

c. la création en 2016 d'un Conseil consultatif constitue la principale instance de dialogue et de concertation entre le gouvernement central et les autorités locales sur toutes les questions relatives à l'autonomie locale;

d. la Charte européenne de l'autonomie locale est prise en considération par les autorités gouvernementales et locales;

e. l'Albanie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 30 mai 2016 (STCE n° 207).

1. Discussion et adoption par le Congrès le 28 octobre 2021, 3^e séance (voir le document [CG\(201\)41-14](#), exposé des motifs), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC/V/DP), et Carla DEJONGHE, Belgique (R, GILD).

5. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le transfert des compétences du gouvernement central aux collectivités locales réalisé par la loi 139/2015 n'a pas encore permis d'aboutir à une clarification satisfaisante des responsabilités entre le niveau central et le niveau local, en raison de la subsistance de certains chevauchements des compétences. Le transfert de nouvelles compétences aux collectivités n'exclut pas que l'État intervienne de manière concurrente dans les domaines réservés aux municipalités ;

b. l'exercice des compétences déléguées se fait sous le contrôle étroit des différents ministères concernés et la marge d'initiative des municipalités est relativement faible ;

c. les moyens financiers dont disposent les municipalités, y compris les plus grandes, sont encore insuffisants pour couvrir l'intégralité de leurs besoins et pour leur permettre d'exercer dans les meilleures conditions les compétences qui leur ont été dévolues. La situation financière des municipalités fait apparaître de fortes disparités tenant aux différences de potentiel fiscal et aux capacités de mobilisation des ressources propres. Les investissements importants sont souvent concentrés dans les centres urbains au détriment des zones rurales qui connaissent par ailleurs un fort exode de leurs populations ;

d. les capacités des services des ressources humaines demeurent problématiques, en particulier dans les municipalités situées dans les zones rurales. Certains connaissent des difficultés de recrutement, ce qui constitue un véritable défi pour le fonctionnement de l'administration locale ;

e. l'échelon régional n'a pas pleinement bénéficié des réformes territoriales intervenues ces dernières années. En réalité, les régions apparaissent plutôt comme un échelon de déconcentration administrative, leur marge d'initiative étant réduite. Par ailleurs, les conseils régionaux ne sont pas élus au suffrage universel direct mais composés de représentants des organes élus des municipalités constituantes, ce qui n'est pas de nature à leur permettre d'affirmer leur pleine légitimité démocratique.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités de l'Albanie à :

a. prolonger le processus de décentralisation engagé avec la « Stratégie transversale de décentralisation et de gouvernance locale 2015-2020 » et confirmé par le Plan d'action 2020-2022, en étroite concertation avec les collectivités

locales, ce qui doit conduire à un changement de paradigme, autrement dit à la prééminence donnée à l'autonomie locale sur les comportements et les réflexes « centralistes » qui perdurent encore ;

b. poursuivre l'effort d'harmonisation du cadre juridique relatif à la répartition des compétences entre le niveau central et les collectivités locales, notamment pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, et élargir la marge d'initiative des municipalités dans l'exercice de fonctions déléguées ;

c. poursuivre les objectifs fixés en matière de finances locales par la « Stratégie transversale de décentralisation et de gouvernance locale 2015-2020 », à savoir la consolidation du système de recettes locales propres et l'augmentation de la part de fiscalité attribuée aux communes ainsi que la proportion des transferts inconditionnels, afin de renforcer l'autonomie financière des municipalités ;

d. réviser la structure salariale au niveau des collectivités locales, en particulier pour les petites et moyennes municipalités, et accorder une plus grande flexibilité aux municipalités dans la gestion de la masse salariale de manière à leur permettre de moduler les rémunérations en fonction du mérite afin d'améliorer les chances d'attirer et de retenir des employés qualifiés ;

e. développer l'échelon régional en tant que niveau d'autonomie locale en précisant et renforçant, dans une loi spécifique sur les régions, leur rôle de coordination des politiques publiques en faveur du développement économique sur leur territoire et en clarifiant leurs relations avec les quatre régions administratives prévues par la loi 102/2020 sur le développement régional et la cohésion. L'autonomie régionale et la légitimité de cet échelon d'autonomie devraient également être renforcées en dotant les régions d'un conseil élu au suffrage universel direct ;

f. ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales qui a été signé par l'Albanie le 30 mai 2016.

7. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à l'Albanie, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre, ainsi que de son exposé des motifs.