

32^e SESSION

CPL32(2017)02final
 29 mars 2017

La démocratie locale en République de Malte

Commission de Suivi

Rapporteurs¹ : Risto RAUTAVA, Finlande (L, PPE/CCE)
 Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)

Recommandation 400 (2017)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi en République de Malte depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale en 1993.

Les auteurs du rapport se déclarent satisfaits de certaines modifications de lois et de règlements ainsi que de la publication de règles améliorant l'autonomie locale à Malte. Ils relèvent cependant certains sujets de préoccupation que la République de Malte doit traiter, notamment l'incapacité des conseils locaux à réglementer et à gérer une part importante des affaires publiques, l'insuffisance des ressources financières octroyées aux conseils locaux, l'absence de mécanismes officiels de consultation avec les autorités locales et la dépendance financière des conseils locaux vis-à-vis du pouvoir central. Il est aussi pris note du maintien de la réserve et de l'inapplicabilité de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte à la République de Malte.

Le Congrès recommande à la République de Malte une série de mesures, dont la plus importante est la nécessité d'accroître le financement des collectivités locales et la part des affaires publiques que traitent et réglementent les conseils locaux. Il attire aussi l'attention sur l'importance de garantir à ces conseils la liberté de choisir ou de démettre de ses fonctions leur secrétaire exécutif sans l'approbation du pouvoir central. Il est en outre recommandé dans le rapport d'étendre la liste des fonctions dont les conseils locaux peuvent s'acquitter en vertu de la loi sur les conseils locaux et de donner aux conseils locaux une liberté et une souplesse plus grandes pour gérer leurs propres affaires financières, fixer leurs priorités en matière de dépenses, avoir davantage accès à un financement supplémentaire au moyen de prêts et pouvoir imposer et collecter des impôts et des redevances.

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

RECOMMANDATION 400 (2017)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 Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;
 - c. à la Résolution 395(2015) du Congrès sur les règles et procédures du Congrès, et en particulier au chapitre XVII sur l'organisation des procédures de suivi ;
 - d. à la Recommandation 305 (2011) du Congrès sur la démocratie locale à Malte ;
 - e. à la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales ;
 - f. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale à Malte, joint en annexe.
2. Le Congrès note ce qui suit :
 - a. Malte est devenu membre du Conseil de l'Europe le 29 avril 1965 et a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 6 septembre 1993, à l'exception de son article 9.3 ;
 - b. la Commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a nommé corapporteurs sur la démocratie locale M. Stewart Dickson (Royaume-Uni, GILD) et M. Risto Rautava (Finlande, PPE/CCE) en les chargeant d'élaborer et de lui soumettre un rapport sur la démocratie locale en République de Malte³ ;
 - c. la visite de suivi s'est déroulée du 22 au 24 novembre 2016. A cette occasion, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'Etat (parlement, secrétariat parlementaire chargé des collectivités locales, Cour des comptes), de la Cour constitutionnelle de Malte, le médiateur, des collectivités locales (La Valette, conseils locaux de Żebbug et de Mosta, commission régionale de Gozo, conseils locaux de Gharb et de Senglea) ainsi que des représentants d'associations. Le programme détaillé de la visite est joint en annexe au rapport ;
 - d. la délégation tient à remercier la représentation permanente de Malte auprès du Conseil de l'Europe et les autorités maltaises aux niveaux national et local, l'Association maltaise des conseils locaux ainsi que les experts avec lesquels elle a eu des discussions ouvertes et constructives.
3. il prend acte avec satisfaction, depuis la dernière visite officielle de suivi effectuée en 2010, de l'adoption par la République de Malte de certains amendements aux lois et règlements et de la diffusion de règles qui ont amélioré la situation de l'autonomie locale à Malte.
4. Le Congrès se déclare préoccupé :
 - a. par l'absence de reconnaissance explicite ou directe du principe de l'autonomie locale dans la législation nationale applicable et dans la Constitution maltaise (article 2) ;

2 Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 29 mars 2017, et adoption par le Congrès le 30 mars 2017, 3^e séance (voir le document [CPL32\(2017\)02](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Risto RAUTAVA, Finlande (L, PPE/CCE) et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

3 Les corapporteurs ont été secondés par M. George Coucounis, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et par le secrétariat du Congrès.

- b.* par l'insuffisance et la non-diversification des ressources financières dont disposent les conseils locaux pour exercer pleinement et efficacement leurs compétences (paragraphe 1 et 4 de l'article 9), la limitation de leurs ressources propres par rapport à leurs compétences (article 9.2) et la très forte dépendance financière par rapport aux subventions publiques annuelles ;
- c.* par le fait que les conseils locaux ne sont toujours pas responsables d'une « part importante des affaires publiques » comme le requiert l'article 3.1 de la Charte. La liste des fonctions dont les conseils locaux peuvent s'acquitter en vertu de la loi les concernant demeure excessivement limitée, ce qui est contraire au principe de subsidiarité (article 4.3) ;
- d.* par l'absence de latitude des conseils locaux pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence (article 4.2) en raison notamment de l'absence d'autonomie financière, de l'ingérence excessive du pouvoir central dans les affaires locales dans la pratique (article 4.4) et des pouvoirs disproportionnés de contrôle des autorités centrales (article 8.3) ;
- e.* par l'absence de mécanismes officiels de consultation entre le pouvoir central et les collectivités locales (article 4.6) ;
- f.* par l'insuffisance de la compensation financière octroyée aux élus locaux au titre de leur mandat (article 7.2) ;
- g.* par la compétence excessive du pouvoir central concernant la procédure de nomination, de renvoi et de transfert des secrétaires exécutifs des conseils locaux (article 3.2) ;
- h.* par l'absence de statut spécial de la ville de La Valette en tant que capitale ;
- i.* par le fait que l'accès au marché national des capitaux est conditionné à l'approbation du pouvoir central (article 9.8).

5. Le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités maltaises :

- a.* à modifier l'article 115A de la Constitution maltaise pour définir et reconnaître clairement le principe de l'autonomie locale ;
- b.* à donner une plus grande liberté et souplesse aux conseils locaux dans la gestion de leurs propres affaires financières et la fixation de leurs priorités de dépenses et à accroître la subvention annuelle allouée aux conseils locaux pour l'exécution de leurs fonctions ;
- c.* à compléter la liste des fonctions des conseils locaux en vertu de la loi sur ces conseils pour accroître la part des affaires publiques relevant de leur responsabilité sur la base du principe de subsidiarité ;
- d.* à revoir le système rigoureux actuel de suivi, supervision et contrôle financiers et à le limiter pour garantir la légalité des opérations des conseils locaux afin de restreindre la participation du pouvoir central aux affaires locales ;
- e.* à mettre en place un mécanisme officiel de consultation pour que dans la pratique les collectivités locales soient effectivement consultées en temps utile et de façon appropriée sur toutes les questions qui les concernent directement, conformément à l'article 4.6 de la Charte ;
- f.* à relever l'allocation due aux conseillers et à prévoir une compensation suffisante en cas de perte de revenus, la rémunération du travail accompli, le remboursement des frais raisonnables encourus dans l'exécution de leurs fonctions et la protection sociale correspondante ;
- g.* à revoir les dispositions légales concernant les secrétaires exécutifs de manière à ce que les conseils locaux puissent librement choisir ou relever de leurs fonctions leur secrétaire exécutif sans l'approbation du pouvoir central ;
- h.* à conférer un statut spécial à La Valette en tant que capitale compte tenu de la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ;

i. à supprimer le système selon lequel l'accord préalable du pouvoir central est nécessaire pour obtenir un prêt ;

j. à envisager la ratification de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte ;

k. 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) ;

l. à prendre des mesures en coordination avec les autorités locales pour encourager et permettre l'accès des femmes aux fonctions politiques locales conformément au principe d'égalité de genre.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur la démocratie locale à Malte et de l'exposé des motifs dans ses activités relatives à cet Etat membre.

EXPOSÉ DES MOTIFS**Table des matières**

1.	Introduction	6
2.	Contexte	7
3.	Cadre constitutionnel et législatif	7
4.	Structure territoriale et administrativeE.....	8
5.	Fonctions et compétences des conseils locaux.....	9
6.	Évolution récente sur le plan législatid en matière d'autonomie locale	11
7.	Respecte de la Charte	12
8.	Conclusions d'ordre général sur le respect de la Charte	32
9.	Recommandations et propositions	33
	Annexe – Programme de la visite de suivi du Congrès à Malte	35

1. INTRODUCTION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (ci-après, le Congrès) a pour mission, en sa qualité d'organe consultatif représentant les collectivités locales et régionales, d'assurer leur participation à la réalisation de l'idéal de l'union de l'Europe, de soumettre des propositions afin de promouvoir l'autonomie locale et régionale, de promouvoir la coopération entre collectivités locales et régionales, de maintenir, dans le domaine de ses compétences, des contacts avec des organisations internationales et de travailler en coopération étroite, d'une part, avec les associations démocratiques nationales des collectivités locales et régionales et, d'autre part, avec les organisations européennes représentatives des collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe.

2. Dans l'exercice des fonctions susmentionnées qui lui incombent et conformément à l'article 2(3) de la Résolution statutaire CM/Res(2007)6, 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 il veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « Charte »).

3. Les pays ayant ratifié la Charte sont liés par ses dispositions. La Charte exige le respect d'un nombre minimum de droits qui constituent le socle de l'autonomie locale européenne. Le Congrès veille à l'observation de ces principes.

4. Le Congrès effectue des missions de suivi dans les États membres du Conseil de l'Europe qui ont signé et ratifié la Charte afin de s'assurer que ceux-ci adhèrent à ses principes et en respectent les dispositions. Les missions de suivi sont accomplies par une délégation de la commission de suivi, dont la composition et le fonctionnement sont régis par le Règlement intérieur du Congrès.

5. Malte a ratifié la Charte en 1993 sous les réserves énoncées ci-après.

6. La première mission de suivi à Malte a été effectuée en mars 2002, après quoi, au cours de sa 9^e session, le Congrès a adopté la Recommandation 122(2002), accompagnée de l'exposé des motifs CPL (9)7, du 14 novembre 2002 (ci-après, le « rapport de suivi de 2002 »).

7. Le présent rapport a été établi à la suite de la troisième visite de suivi effectuée à Malte, dont l'objet était de s'assurer que le pays honore les engagements qu'il a pris en ratifiant la Charte. La délégation mise en place pour cette visite de suivi était composée des corapporteurs pour la démocratie locale et régionale MM. Stewart Dickson (Royaume-Uni, GILD) et Risto Rautava (Finlande, PPE/CCE), avec l'assistance du secrétariat de la commission de suivi du Congrès et de M. George Coucounis, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qui représente Chypre.

8. La délégation avait pour mission d'examiner la situation en matière de démocratie locale à la lumière des dispositions de la Charte, et plus particulièrement les développements intervenus dans ce domaine depuis la dernière visite de suivi du Congrès, en juin 2010. La troisième visite de suivi s'est déroulée du 22 au 24 novembre 2016 ; le programme complet de la délégation figure dans l'annexe A du présent exposé des motifs.

9. Les rapporteurs souhaitent remercier tous les interlocuteurs qu'ils ont rencontrés à Malte pour le dialogue ouvert et informatif qui s'est instauré ainsi que la Représentation permanente de Malte auprès du Conseil de l'Europe pour sa contribution à l'établissement du programme de visite.

10. La délégation a obtenu, entre autres au cours de la visite, des documents, notamment juridiques, auprès des autorités maltaises ou d'autres sources. Outre les entretiens menés lors de la visite de suivi, le rapport prend aussi en compte ces sources écrites.

2. CONTEXTE

11. La République de Malte est un État unitaire sans structure fédérale, qui se situe en mer Méditerranée, au sud de l'Italie et au nord de la Libye. Sa superficie est de seulement 316 km², ce qui en fait l'un des plus petits États membres du Conseil de l'Europe. Géographiquement parlant, il se compose principalement des îles de Malte et de Gozo, la première étant de loin la plus grande et la plus peuplée.

12. Le pays compte 445 426 habitants selon les estimations établies pour chaque commune et rendues publiques par le ministre des Finances le 31 mars 2014, conformément à l'article 73 de la loi sur les conseils locaux (chapitre 363).

13. Sa capitale est La Valette, qui est aussi, de par sa superficie, la plus petite capitale de l'Union européenne.

14. En vertu de l'article 5(2) de sa Constitution, la République de Malte compte deux langues officielles : le maltais et l'anglais, ce dernier résultant de 150 ans de domination coloniale britannique, dont une brève période d'administration locale élective sous souveraineté britannique.

15. Malte a accédé à l'indépendance en 1964 après promulgation de son Acte d'indépendance par le Parlement britannique. Néanmoins, la République de Malte, en tant que pays souverain en dehors du Commonwealth, n'a été proclamée que dix ans plus tard, en 1974.

16. À Malte, l'autonomie locale s'exerce grâce à un système de conseils locaux démocratiquement élus qui a été adopté en vertu de l'article 115A de la Constitution, aux fins de l'administration des communes.

3. CADRE CONSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF

17. Le premier et principal texte de loi portant sur la création, le fonctionnement et l'organisation de l'autonomie locale en République de Malte est la loi sur les conseils locaux (chapitre 363), promulguée en vertu de la loi XV de 1993 (ci-après, la « loi sur les conseils locaux »). Ce texte porte création des conseils locaux en qualité de collectivités locales de droit public dotées d'une personnalité morale distincte ; il fournit une liste exhaustive des fonctions des conseils et des compétences du pouvoir central quant à la supervision et au contrôle de ceux-ci ; il évoque l'institutionnalisation du Bureau du maire et définit le principal cadre procédural relatif au déroulement des réunions des conseils locaux. La loi sur les conseils locaux comporte onze (11) annexes, régissant dans le détail une large gamme de questions d'ordre procédural et administratif.

18. L'institution de l'autonomie locale a été inscrite dans la Constitution maltaise huit (8) ans après la promulgation de la loi sur les conseils locaux, par un amendement constitutionnel entré en vigueur en vertu de la loi XIII de 2001, laquelle a ajouté un nouveau chapitre à la Constitution maltaise (chapitre XA).

19. Ce nouveau chapitre prévoit, dans son article 115A, que l'État adopte un système de collectivités locales selon lequel le territoire de Malte est divisé en un nombre de communes déterminé et, le cas échéant, modifié par la loi. Chaque commune est administrée par un conseil local élu par ses habitants, lequel est établi et fonctionne conformément à la législation en vigueur.

20. Outre ce premier texte de loi primaire, un certain nombre de règlements et d'ordonnances ont été pris à ce jour, principalement en ce qui concerne des questions procédurales et administratives ; il s'agit par exemple du Règlement sur les conseils locaux (association), du Règlement sur les conseils locaux (finances), du Règlement sur les conseils locaux (procédures), de la loi sur les gardes privés et les gardes locaux, de l'ordonnance sur les conseils locaux (délégation de fonctions) (autorisations de police) et du Règlement sur les conseils locaux (jumelage).

21. La loi sur les conseils locaux est le principal texte permettant d'examiner si la République de Malte se conforme aux articles de la Charte.

22. A la suite de l'adoption de cette loi, le conseil des ministres a décidé de signer, puis de ratifier, la Charte. La signature de la Charte est intervenue le 13 juillet 1993, puis sa ratification le 6 septembre de la même année. Depuis 1993, la loi sur les conseils locaux a été amendée à de très nombreuses reprises, comme expliqué ci-après.

23. La République de Malte s'est déclarée liée par l'article 2, l'article 3, paragraphes 1 et 2, l'article 4, paragraphes 1 à 6, l'article 5, l'article 6, paragraphes 1 et 2, l'article 7, paragraphes 1 et 3, l'article 8, paragraphes 1 à 3, l'article 9, paragraphes 1, 2, 7 et 8, l'article 10, paragraphes 1 à 3 et l'article 11 de la Charte. Peu après la visite de suivi de 2010, le Gouvernement de Malte a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sa décision d'adhérer aux articles 7, paragraphe 2, et 9, paragraphes 4 à 6, de la Charte. Ainsi, la seule réserve s'opposant encore à l'applicabilité de la Charte à la République de Malte porte sur l'article 9, paragraphe 3, et concerne l'incapacité, pour les conseils locaux, de lever et de percevoir des redevances et impôts locaux.

24. D'un point de vue strictement juridique, il ne peut pas être reproché à un État membre de ne pas respecter des dispositions par lesquelles il n'est pas lié. Cela étant, les rapporteurs ont pour tâche d'étudier l'état de la démocratie locale non seulement en lien avec certaines dispositions spécifiques, mais aussi au regard des normes et principes généraux inscrits dans la Charte.

4. STRUCTURE TERRITORIALE ET ADMINISTRATIVE

25. D'un point de vue territorial et administratif, la République de Malte est divisée en 68 (soixante-huit) communes.

26. D'après les estimations de population pour chacune d'entre elles, établies et publiées par le ministre des Finances le 31 mars 2014 en application de l'article 73 de la partie VII de la loi sur les conseils locaux, la population moyenne par commune est de 6 550 personnes. Toujours d'après ces statistiques, la commune la moins peuplée est L-Imdina, qui compte 292 habitants, et la plus peuplée Birkirkara, qui en compte 22 247.

27. Chaque commune est administrée par un conseil local, en vertu de l'article 115A de la Constitution et de l'article 3(1) de la loi sur les conseils locaux. Chaque conseil local assume et exerce une liste de fonctions et de compétences conformément à la loi sur les conseils locaux ; c'est l'organe central de l'autonomie locale en République de Malte et il est présidé par le maire, qui le représente dans tout acte, en application de l'article 26(1) de ladite loi.

28. Néanmoins, outre les conseils locaux, la loi prévoit la création et le fonctionnement d'un certain nombre d'autres assemblées et organes ayant des fonctions et responsabilités limitées, à savoir l'Association des conseils locaux, les régions et les communautés.

29. Créée en application de l'article 37(3) de la loi sur les conseils locaux, l'Association des conseils locaux est l'organe dans lequel siègent tous les conseils locaux afin de protéger et de promouvoir leurs intérêts communs.

30. Chaque conseil local siège également dans l'une des cinq régions créées au titre de l'article 37A de la loi sur les conseils locaux, en fonction de la répartition figurant à l'annexe 11 du texte. Ces cinq régions – la région de Gozo, la région nord, la région centrale, la région sud-est et la région sud – rassemblent des groupes de communes d'après leur situation géographique. Un comité régional est composé des représentants du conseil local de chacune des communes de la région et il est dirigé par un président qui est élu par les conseillers municipaux desdites communes. Les fonctions des comités régionaux sont limitées et ils reçoivent un financement insuffisant de la part du pouvoir central, ce qui les empêche d'avoir une réelle action. En vertu de la loi sur les conseils locaux, c'est le ministre de tutelle des collectivités locales qui détermine les fonctions de ces comités dans des règlements édictés après consultation de l'Association des conseils locaux.

31. Outre les entités d'une taille supérieure aux conseils locaux, la loi prévoit également la création de communautés, aussi appelées « villages », qui sont des subdivisions des conseils locaux dont la définition est donnée dans la neuvième annexe de la loi. Aux termes de l'article 47A de la loi sur les conseils locaux, les communautés sont gérées par des commissions administratives composées de

cinq membres qui sont élus parmi les habitants inscrits dans chacune des communautés et dont le mandat est de cinq ans. Une partie des crédits alloués à chaque conseil local est reversée aux éventuelles communautés présentes sur son territoire.

32. La capitale de la République de Malte est La Valette, qui est à la fois le cœur administratif et commercial de l'île et le centre politique, économique et culturel du pays. La ville est une destination appréciée des touristes, qui affluent du monde entier. La Valette a été désignée Capitale européenne de la culture 2018 et, dans ce cadre, divers projets ont été planifiés. En dépit de la précédente recommandation du Congrès, la ville de La Valette ne bénéficie pas d'un statut constitutionnel ou juridique spécial. Au cours de la visite de suivi, la délégation a appris que le conseil local de La Valette désirait obtenir un statut spécial attestant de ses caractéristiques et besoins particuliers en tant que ville-capitale du pays, et permettant à son conseil local de régler des aspects spécifiques des affaires de la ville tout en limitant sa dépendance financière, réglementaire et administrative vis-à-vis du pouvoir central.

5. FONCTIONS ET COMPÉTENCES DES CONSEILS LOCAUX

33. Avant de se lancer dans une analyse de la conformité de la loi maltaise avec la Charte, il est capital de parcourir la liste exhaustive des fonctions incombant aux conseils locaux, liste qui figure dans la Partie IV de la loi. L'étendue des fonctions confiées aux conseils locaux donne une indication de l'aménagement et du fonctionnement du système d'autonomie locale en République de Malte. Comme en atteste le résumé ci-après des fonctions et attributions des conseils locaux telles qu'elles sont inscrites dans la loi, celles-ci sont limitées.

34. Selon l'article 33(1) de ladite loi, les conseils locaux sont notamment chargés des fonctions suivantes :

- pourvoir à l'entretien ou à l'amélioration des voies ou chemins n'appartenant pas à des propriétaires privés, effectuer notamment des travaux de réfection superficielle des voiries mais pas de travaux de réfection approfondie ;
- pourvoir au ramassage et à l'enlèvement de tous les déchets, au maintien de la propreté et à l'entretien de l'ensemble des toilettes, poubelles et autres réceptacles publics destinés au dépôt et à la collecte temporaires des déchets ;
- pourvoir à la création et à l'entretien d'aires de jeu pour les enfants, de jardins publics ainsi que de centres sportifs, culturels ou de loisirs et administrer les bibliothèques locales ;
- mettre en œuvre et entretenir des panneaux routiers adéquats, une signalisation routière horizontale appropriée, des abribus, des trottoirs et des zones de parking, et assurer la protection des élèves aux alentours des écoles ;
- soumettre une proposition à toute autorité compétente ou être consultés par une telle autorité avant toute modification des schémas de circulation affectant la commune ;
- faire des recommandations à toute autorité compétence en ce qui concerne d'éventuels plans d'aménagement ou de construction ;
- diffuser des directives concernant l'entretien, la restauration, la conception ou la réfection des façades de bâtiments ;
- aider les citoyens en leur fournissant des informations sur leurs droits ;
- conseiller toute autorité, et s'il y a lieu être consultés par toute autorité, habilitée à prendre des décisions affectant directement ou indirectement les conseils locaux ainsi que les habitants dont ils sont responsables ;
- pourvoir à la création de garderies, jardins d'enfants et autres services ou structures d'enseignement ;
- pourvoir à la mise en place, à l'entretien et à la maintenance de centres de soins et de réadaptation, de dispensaires publics, de bureaux locaux de santé publique, de résidences pour personnes âgées, de centres de jour pour personnes âgées et de centres d'accueil de nuit ;
- proposer au ministre de l'Éducation des candidats aux postes de présidents des conseils des écoles primaires ;
- promouvoir des initiatives en matière de politique sociale au sein de leurs communes ;
- préserver l'identité locale et, à cet effet, prendre les initiatives nécessaires pour protéger le patrimoine historico-culturel, les traditions et le folklore locaux ;

- venir en aide aux artistes, musiciens et sportifs de leurs communes afin qu'ils puissent développer leur talent ;
- organiser des activités culturelles ;
- protéger l'environnement naturel et urbain des communes et prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'utilisation plus efficace de l'énergie, une bonne gestion des déchets et le développement d'initiatives concernant le changement climatique ;
- en accord avec les autorités de l'éducation, faire le meilleur usage, en dehors des heures normales de cours, des équipements déjà présents dans les écoles des communes, par exemple les installations sportives, les salles de classe, les laboratoires informatiques et autres équipements publics ;
- organiser des activités sportives pour l'ensemble des habitants, tous âges confondus ;
- s'assurer que le concept d'apprentissage tout au long de la vie est une réalité pour tous les habitants ;
- mettre en place une bibliothèque locale et assurer son maintien en fonctionnement ;
- promouvoir une politique entrepreneuriale répondant à la fois aux intérêts des commerçants et aux besoins des habitants et consommateurs des communes ;
- conclure des accords avec tout organisme public ou ministère visant à leur déléguer des fonctions incombant à cet organisme public ou ce ministère ;
- s'acquitter de toute autre fonction que leur délègue le gouvernement par l'intermédiaire du ministre moyennant une ordonnance publiée au Journal officiel ;
- pourvoir aux travaux, activités et services qui ne sont ni exclus de leurs compétences par toute loi à tout moment en vigueur ni attribués à une autre autorité.

35. L'article 33(2) de la loi sur les conseils locaux dispose qu'un certain nombre de fonctions ne sont pas du ressort des conseils locaux. Il s'agit spécifiquement des grandes artères et routes principales désignées par le plan structurel, des monuments nationaux, des parcs ou jardins nationaux, des zones industrielles, des ports, aéroports et autres terrains, établissements et bâtiments nationaux ainsi que des éléments énoncés dans l'annexe 4 de la loi sur les conseils locaux, qui relèvent de la responsabilité du gouvernement central et sont totalement exclus de la compétence des conseils locaux.

36. En outre, aux termes des dispositions de la loi sur les conseils locaux, ceux-ci n'ont pas le pouvoir d'établir des partenariats commerciaux ou de déléguer des fonctions autrement que comme prescrit par ladite loi ; ils ne peuvent pas non plus emprunter ou prêter de l'argent, sauf avec l'autorisation écrite du ministre de tutelle des collectivités locales. Un conseil local peut nouer un partenariat public-privé avec le secteur privé ou avec des organisations non gouvernementales sur approbation de la Section Collectivités locales, qui ne délivrera celle-ci que si elle a la certitude qu'un tel partenariat servira les intérêts des habitants de la commune, et sur approbation du ministre des Finances et du ministre de tutelle des collectivités locales.

37. Le gouvernement délègue des fonctions aux conseils locaux en application de l'article 33(3) de la loi sur les conseils locaux lorsqu'il n'a aucun doute que lesdits conseils sont prêts à assumer la responsabilité considérée ; il procède alors graduellement et délègue d'abord ces fonctions à un petit nombre de conseils, en guise de test.

38. Selon l'article 39 de la loi sur les conseils locaux, ceux-ci peuvent prendre des dispositions avec tout autre organisme public ou gouvernemental ou avec d'autres conseils locaux, uniquement pour une durée de trois mois (non renouvelable), en ce qui concerne la fourniture de marchandises, la prestation de services administratifs, professionnels ou techniques, l'utilisation de véhicules/matériel/équipement et le recours aux services correspondants, et la fourniture ou la maintenance d'ouvrages, d'installations, d'équipements ou d'autres éléments dont la fourniture ou la maintenance incombent à l'autre entité.

39. La loi n'autorise pas les conseils locaux à percevoir des impôts, c'est d'ailleurs pour cela que la République de Malte continue de maintenir une réserve quant à l'applicabilité de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte. Les conseils locaux tirent l'essentiel de leurs revenus de l'enveloppe qu'attribue annuellement à chacun d'entre eux le ministre des Finances au titre de la loi sur la dotation budgétaire ; ces crédits, qui sont consacrés à l'exercice des fonctions leur incombant en application de la loi sur les conseils locaux, sont calculés à l'aide de la formule inscrite dans l'annexe 8 de ladite loi.

40. En matière d'emploi, les conseils locaux peuvent recruter du personnel et un secrétaire exécutif, toutefois dans les limites prévues par la loi : le secrétaire exécutif est choisi par le ministre parmi un groupe composé principalement de fonctionnaires et le nombre d'employés est plafonné à un pour 2 500 habitants ou, si la population est inférieure à 2 500, un employé à temps partiel plus un autre.

41. Ainsi qu'il ressort des éléments ci-dessus, les conseils locaux se bornent à fournir des services sociaux élémentaires aux habitants des communes, à organiser des activités et à accomplir des tâches administratives : ils ne règlent en fait qu'une petite portion des affaires publiques des communes. La délégation a appris que les conseils locaux et leur Association souhaitaient vivement que davantage de fonctions soient attribuées aux conseils.

6. ÉVOLUTION RÉCENTE SUR LE PLAN LÉGISLATIF EN MATIÈRE D'AUTONOMIE LOCALE

42. Depuis le rapport de suivi de 2011 et jusqu'à l'établissement du présent rapport, la République de Malte a amendé la loi sur les conseils locaux à plusieurs reprises et le Premier ministre, en vertu des pouvoirs que lui confère ladite loi, a publié un certain nombre de règlements par voie de notifications juridiques.

43. En 2011, la loi sur les conseils locaux a été amendée par l'adoption de la loi n°V de 2011, par laquelle a été ajouté l'article 37A, qui traite de la création des régions et du fonctionnement des comités régionaux. Avec cet amendement législatif, ont été publiées les notifications juridiques n° 231 et 313 de 2011, qui sont venues modifier les annexes 4, 10 et 11 de la loi.

44. En 2012, le Premier ministre a publié le Règlement 2012 sur la loi sur les conseils locaux (Remplacement de l'annexe 7), par lequel l'annexe 7 de ladite loi a été remplacée. Le nouveau texte définit la procédure de vote pour l'élection du maire et de son adjoint et dans le cas où la majorité absolue des sièges requise au conseil local n'est pas atteinte.

45. En 2013, la publication du Règlement de 2013 sur les conseils locaux (Élections) (Amendement) par le Premier ministre, dans le cadre de la notification juridique n° 36 de 2013, a permis de mettre en place des bureaux de vote à urnes multiples dans des maisons de retraite et des hôpitaux, afin que les personnes âgées et les malades aient un meilleur accès au scrutin.

46. En 2014, l'article 12(h) de la loi sur les conseils locaux, qui porte sur les personnes ne pouvant se présenter à un scrutin pour être élues ou réélues à un conseil local, a été modifié afin qu'une condamnation à une peine de prison avec sursis n'empêche plus un candidat de se présenter à une élection à un conseil local. Quelques mois plus tard, l'article 5 de la loi sur les conseils locaux, traitant des personnes habilitées à voter, a également été amendé, et selon le nouveau texte chaque citoyen maltais ayant atteint l'âge de seize ans et n'ayant jamais été déclaré coupable d'une infraction liée à l'élection des membres des conseils locaux ou de ceux de la commission administrative est autorisé à voter lors des élections à ces conseils et à ladite commission.

47. Qui plus est, le nouvel article 5 contient des dispositions relatives au droit de vote des ressortissants de pays de l'UE aux élections aux conseils locaux. Plus précisément, les ressortissants de pays de l'UE qui ont atteint l'âge de seize ans et n'ont jamais été déclarés coupables d'une infraction liée à l'élection des membres des conseils locaux ou de ceux des commissions administratives sont autorisés à voter lors des élections à ces conseils et à ladite commission. Quoi qu'il en soit, aucune personne âgée de moins de dix-huit ans n'est autorisée à remplir la moindre fonction dans le processus électoral, qu'il s'agisse d'un ressortissant de Malte ou de tout autre État membre de l'Union européenne.

48. Toujours en 2014, la publication des Règlements sur les conseils locaux (Élections)(Amendement) par la notification juridique 157 a modifié la procédure électorale et les modalités de vote dans les hôpitaux et les maisons de retraite.

49. L'année suivante, la loi n° XXIV de 2015 est venue plafonner les dépenses de campagne de chaque candidat ; selon cette loi aucune somme ne doit être versée ni aucune dépense engagée par un candidat à une élection, que ce soit avant, pendant ou après le scrutin, en ce qui concerne le déroulement ou la gestion de cette élection, au-delà de cinq mille euros.

50. Enfin, en 2015, un deuxième amendement législatif, introduit suite à la promulgation de la loi n° XL de 2015, est venu modifier la loi sur les conseils locaux afin que les élections aux conseils locaux puissent avoir lieu en même temps que les élections parlementaires européennes. Premièrement, le mandat des conseillers municipaux est passé de quatre à cinq ans, les élections aux conseils locaux étant donc organisées tous les cinq ans et non plus tous les quatre ans. En outre, la loi sur les conseils locaux a été assortie d'une réserve selon laquelle après les élections de 2015, les suivantes se tiendront en 2019, le même jour que les élections parlementaires européennes, et tous les conseillers municipaux qui seront ou entreront en fonction immédiatement après la publication des résultats du scrutin du 11 avril 2015 le resteront jusqu'à l'organisation des élections suivantes. Les mêmes dispositions s'appliquent *mutatis mutandis* aux commissions administratives. La loi susmentionnée habilite par ailleurs le Premier ministre à reporter les élections aux conseils locaux ou les élections des conseillers municipaux après dissolution d'un conseil local, et ce pour une durée inférieure ou égale à une année et uniquement afin que ces élections aient lieu le même jour que les élections parlementaires ou l'élection générale.

51. En outre, la loi n° XL de 2015 a modifié la loi sur les conseils locaux afin de pourvoir à la diffusion des réunions des conseils locaux en direct, en format audiovisuel, sur internet, sur le site web de chaque conseil, améliorant ainsi l'accès du public à ces réunions.

52. Il est à mentionner que d'après les informations fournies par le ministère de la Justice, de la Culture et des Collectivités locales au cours du processus de consultation, plusieurs initiatives ont été menées récemment pour renforcer et améliorer la bonne gouvernance : le service en charge des collectivités locales a été restructuré ; un nouveau service pour le suivi de la gouvernance locale et le soutien aux collectivités locales a vu son rôle renforcé, y compris sur les questions financières ; les fonctionnaires des collectivités locales se sont vu proposer une formation plus approfondie dans le cadre du Fonds social européen.

7. RESPECT DE LA CHARTE

53. La présente section fait état des conclusions de la délégation du Congrès quant au respect de la Charte par la République de Malte, article par article.

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. Ni la Constitution maltaise ni la loi sur les conseils locaux, principal texte législatif traitant de l'autonomie locale en République de Malte, ne font explicitement référence, pas plus qu'elles ne reconnaissent, l'autonomie locale.

55. Au lieu de faire référence au principe d'autonomie locale (« *local self-government* » en anglais) ou de reconnaître celui-ci, l'article 115A de la Constitution pourvoit à l'adoption d'un système de collectivités locales (« *local government* » en anglais) en omettant l'idée d'« autonomie » (« *self* » en anglais). Aussi n'est-il pas fait mention du principe d'autonomie locale en tant que tel ni dans la Constitution ni dans la loi sur les conseils locaux.

56. On pourrait soutenir que l'évocation, dans l'article 115A de la Constitution, d'un système de collectivités locales et d'administration des communes par des conseils locaux élus par les habitants revient à évoquer l'autonomie locale. Par ailleurs, d'aucuns estimeront que le fait que le principe d'autonomie locale à Malte soit entériné ou reconnu ou non dans la législation maltaise ne dépend pas seulement de son inscription formelle dans les textes mais aussi de l'existence de dispositions législatives permettant avant tout de le mettre en pratique.

57. D'après la lettre de la loi sur les conseils locaux et les propos recueillis par la délégation au cours de la visite de suivi, il est clair que la part des affaires publiques que traitent les conseils locaux est limitée. La principale raison en est la dépendance financière des conseils locaux vis-à-vis de l'enveloppe annuelle qui leur est attribuée par le gouvernement central dans le cadre de la loi sur la dotation budgétaire et de la préparation du budget annuel. De plus, la Cour des comptes, une entité totalement indépendante, est chargée du contrôle annuel des comptes de tous les conseils locaux, tandis que le gouvernement central se voit confier, par l'intermédiaire des ministres des Collectivités locales et des Finances, des pouvoirs et des droits étendus en matière de gestion des affaires locales, ce qui limite le champ des compétences des conseils locaux ainsi que la portée des pouvoirs et de l'autorité juridique leur permettant de gérer eux-mêmes les affaires de leur commune. Il s'ensuit que l'omission du préfixe « *self* » (autonomie), en anglais, dans le concept de « *local self-government* » (autonomie locale), semble corroborer le manque d'autonomie des collectivités locales dans la pratique, leur dépendance vis-à-vis du gouvernement central et leur incapacité à régler et à gérer une part non négligeable des affaires publiques.

58. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que Malte ne respecte pas l'article 2 de la Charte.

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.

59. Le paragraphe 1 de cet article de la Charte, qui évoque la notion même d'autonomie locale et aborde le principe de subsidiarité, dispose que chaque collectivité locale doit avoir le droit de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous sa propre responsabilité et au profit de sa population, une part importante des affaires publiques. Le principe de subsidiarité étant inscrit dans l'article 4, paragraphe 3, de la Charte, ces deux paragraphes sont habituellement examinés ensemble.

60. Les craintes quant au fait que la part des affaires publiques réglées par les conseils locaux en République de Malte soit limitée ne datent pas d'hier. Cela tient en partie à ce que la République de Malte n'a été instaurée que récemment et la loi sur les conseils locaux seulement promulguée en 1993. Au cours de la première visite de suivi, en 2002, il avait été noté que les conseils locaux à Malte avaient été investis de diverses fonctions de façon progressive mais assez circonspecte. Les dispositions prises, souvent plutôt limitées, n'étaient guère remarquables, ni par leur nombre ni par leur ampleur, par rapport à ce qui se faisait en matière d'autonomie locale dans bon nombre d'autres États membres.

61. Neuf ans plus tard, le rapport sur le suivi de 2011 avait relevé que les fonctions des conseils locaux avaient été étendues. Malgré tout, comme celles du gouvernement central avaient gagné en ampleur, l'évaluation globale restait la même. Ce rapport indiquait par ailleurs que les dépenses des conseils locaux, surtout tributaires de la dotation annuelle, étaient très réduites par rapport à celles du gouvernement central de Malte, soit 1,28 % d'après les prévisions de 2010. En conséquence, la part limitée des affaires publiques que règlent les conseils locaux cadrait avec le faible montant des dépenses de ces conseils par rapport à celles du gouvernement central.

62. Les fonctions actuelles des conseils locaux et leur étendue sont précisées plus haut, au titre de la Section 5, et comme on peut le constater à la lecture de la Section 6, décrivant les amendements législatifs adoptés récemment, rien n'a changé depuis le rapport de suivi de 2011 : les fonctions et les compétences des conseils locaux sont les mêmes.

63. Bien que les conseils locaux soient des personnes morales distinctes, ils n'ont pas la possibilité de percevoir des impôts locaux ou d'emprunter de l'argent, ce qui fait qu'ils sont tributaires, pour leurs revenus, des subventions gouvernementales et que leur dépendance financière à l'égard du gouvernement central perdure. Cette dépendance par rapport aux subventions de l'État a un impact

sur leur capacité à régler et à gérer efficacement la part des affaires publiques qui leur incombe en application de la loi sur les conseils locaux. Toute dépense est avant tout réglée et approuvée par le gouvernement central et la Chambre des représentants par l'allocation de crédits dans le budget annuel.

64. Les crédits alloués aux conseils locaux ont régulièrement augmenté depuis 2009, pour atteindre environ 37 millions d'euros par an en 2016. Néanmoins, par rapport aux dépenses totales du gouvernement central, celles des conseils locaux restent à un niveau très faible, comme le laissent entendre les statistiques provenant de la même source.

65. Il ressort clairement de ce qui précède que le rôle des conseils locaux dans le fonctionnement global de la République de Malte est mineur et limité. Le pays doit amender la loi pour octroyer des pouvoirs plus étendus aux conseils locaux afin qu'ils puissent régler une part plus grande des affaires publiques des communes.

66. Les fonctions, compétences et pouvoirs qui incombent aux conseils locaux en vertu de la loi sur les conseils locaux concernent la maintenance et l'entretien des installations, routes et équipements existants, par opposition à leur construction et à leur création. Pour le reste, ils doivent assumer la prestation de divers services et l'organisation de certaines activités. Les conseils locaux n'ont ni le pouvoir, ni l'autonomie requise, légalement et financièrement, pour lancer des projets d'infrastructure d'intérêt public, qui nécessitent un montant considérable de fonds publics, cela venant s'ajouter aux contraintes qui leur sont imposées pour emprunter des capitaux, à l'impossibilité de lever des impôts locaux et à la modicité des ressources financières dont ils disposent en conséquence.

67. Ne sont pas du ressort des conseils locaux des fonctions essentiellement liées à l'utilisation et à l'administration des parcs, jardins, monuments, aéroports, ports, sites industriels et autres installations ou attractions dont l'exploitation pourrait leur rapporter de l'argent, des fonds, des droits et autres impôts ou recettes. L'administration de ces attractions et installations est à l'heure actuelle assurée par le gouvernement central, qui en perçoit les produits, alors qu'elle pourrait être progressivement confiée aux conseils locaux afin de leur permettre d'obtenir un financement, au moins en partie. Il en est de même pour les autres services et fonctions qu'assume actuellement le gouvernement central, comme la délivrance de permis de construire et d'urbanisme.

68. Par rapport à ce qui se fait en matière d'autonomie locale dans d'autres États membres, les conseils locaux n'ont pas de fonctions importantes comme l'administration et l'exploitation des systèmes de gestion des eaux de pluie et des eaux usées ou la délivrance de permis, comme les permis de construire et d'urbanisme, qui sont une source de revenus non négligeable pour les collectivités locales.

69. Au cours de la visite de suivi, la délégation du Congrès a eu le sentiment que les conseils locaux étaient impatients d'exercer davantage de fonctions afin de pouvoir régler une plus grande part des affaires publiques dans les communes, de fournir aux habitants de meilleurs services, plus étendus, d'entreprendre des projets d'infrastructure et à long terme, et d'être autorisés à lever des impôts et des redevances pour accroître leur autonomie et leur viabilité financières.

70. À la lumière de ce qui précède, la République de Malte ne respecte pas l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, la part des affaires publiques relevant de la responsabilité des conseils locaux n'étant en aucun cas importante, contrairement à ce qu'exige ledit article. Cette part des affaires publiques que règlent les conseils locaux s'en tient aux fonctions restreintes et limitées que la loi sur les conseils locaux leur accorde.

71. Selon l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, ce droit des collectivités locales de régler et de gérer une part importante des affaires publiques doit être 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 la loi le permet.

72. L'article 115A de la Constitution garantit que les membres des conseils sont élus par les habitants de chaque commune, y compris les ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne qui

y résident, comme le veut l'article 5 de la loi sur les conseils locaux. En ce sens, Malte répond aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte.

73. Néanmoins, en dehors du droit des habitants de chaque commune à élire leurs représentants au conseil local, les grandes questions qui se posent sont les suivantes :

- les conseils locaux ont-ils, en tant qu'entité, le pouvoir de régler et de gérer une part importante des affaires publiques, et ces pouvoirs sont-ils exercés dans la pratique par leurs membres ou leurs organes exécutifs, et
- y a-t-il des mécanismes de responsabilisation permettant de faire en sorte que ces organes exécutifs soient tenus responsables de leurs actes devant les conseils locaux ?

74. Selon les articles 26 et 27 de la loi sur les conseils locaux, les deux organes exécutifs de chacun des conseils locaux sont le maire et le secrétaire exécutif. En application de ladite loi, le maire est le représentant du conseil local à toutes fins utiles, il en préside toutes les réunions et en supervise toutes les fonctions. En outre, aux termes de l'article 27 de cette loi, le maire assure la représentation légale et judiciaire du conseil local aux côtés du secrétaire exécutif.

75. La loi sur les conseils locaux prévoit un mécanisme de responsabilisation en ce qui concerne le maire. Elle dispose, dans son article 29(1), que le maire et le député-maire devront renoncer à leurs fonctions si la majorité des conseillers municipaux en poste votent une motion de censure. Les autres paragraphes de cet article décrivent le dispositif de vote d'une motion de censure. Il s'ensuit que le maire et le député-maire doivent rendre des comptes au conseil local, en tant qu'organe, et qu'ils peuvent être démis de leurs fonctions s'ils ne bénéficient pas de la confiance de la majorité des conseillers en poste.

76. Le secrétaire exécutif est un agent public nommé par le conseil local avec l'approbation du ministre de tutelle des collectivités locales. Aux termes de l'article 52(1) de la loi sur les conseils locaux, le secrétaire exécutif est le chef exécutif, administratif et financier du conseil local et il dispose des pouvoirs et compétences ci-après : diffuser tous les avis, établir l'ordre du jour des réunions en consultation avec le maire, assister à toutes les réunions du conseil local, rédiger et signer le procès-verbal des réunions du conseil local et de la commission, soumettre chaque année au maire des rapports administratifs détaillés, veiller à ce que soient soumises au conseil local les prévisions de recettes et dépenses dudit conseil pour l'exercice financier suivant, assurer toute autre tâche administrative que peut lui confier le maire, diffuser tous les ordres de dépense approuvés par le conseil local, exécuter les décisions légitimes du conseil local et mettre un terme à toute activité ou initiative prévue par le conseil local et constituant une violation de la loi, de la réglementation, des stratégies ou politiques nationales ou locales, ou à toute activité ou initiative non approuvée par décision du conseil local.

77. La loi prévoit également un mécanisme de responsabilisation pour le secrétaire exécutif. Selon les articles 49(5) et 49(6) de la loi sur les conseils locaux, le secrétaire exécutif peut être démis de ses fonctions par le ministre de tutelle des collectivités locales à la demande du conseil local et sur approbation d'une motion déposée devant celui-ci énonçant les raisons de la révocation. De plus, ce ministre a le pouvoir de muter le secrétaire exécutif dans un autre conseil local. Les articles susmentionnés de la loi sur les conseils locaux laissent au ministre de tutelle des collectivités locales toute latitude quant à la décision de révoquer ou non le secrétaire exécutif. Si le conseil local désapprouve la décision de ce ministre, il peut alors la contester devant les tribunaux judiciaires, tandis que le secrétaire exécutif semble être en mesure d'introduire un recours au titre du droit du travail et/ou du droit administratif.

78. La formulation de la loi sur les conseils locaux et l'impression qui s'est dégagée de la visite de suivi, ont permis à la délégation du Congrès de constater que le fonctionnement et les activités des conseils locaux ainsi que l'exécution de leurs fonctions incombaient avant tout au secrétaire exécutif de chacun d'entre eux, ce qui ne laisse qu'un nombre limité de décisions entre les mains des conseillers municipaux. En d'autres termes, le rôle et les compétences du secrétaire exécutif, qui est nommé par le gouvernement central, sont si étendus qu'ils restreignent d'autant le pouvoir des conseils, organes démocratiquement élus, de régler une part importante des affaires publiques, ou du moins d'exécuter les fonctions appartenant à chacun d'entre eux en application de la loi sur les conseils locaux.

79. La désignation et la révocation du secrétaire exécutif, tout comme son rôle, ont suscité de très nombreuses préoccupations et critiques.

80. Dresser une liste de fonctionnaires susceptibles d'occuper le poste de secrétaire exécutif implique en substance que la liberté des conseils locaux de choisir leur propre secrétaire dépend de la taille et de la composition de ladite liste de candidats.

81. Le pouvoir du ministre de nommer, muter ou révoquer le secrétaire exécutif, ainsi que son implication dans les affaires des conseils locaux de par sa faculté d'approuver ou de rejeter le candidat choisi, y compris son pouvoir de révoquer celui-ci ou de le muter dans un autre conseil local, suscitent de très nombreuses critiques car il s'agit d'une intervention inutile du gouvernement central dans les affaires locales.

82. Le poste de secrétaire exécutif étant essentiel au fonctionnement et à l'administration du conseil, la décision de le nommer ne devrait n'incomber qu'au conseil local et n'être prise que par lui, sans interférence ni approbation ou autre intervention ni du ministre de tutelle des collectivités locales ni du pouvoir central. Plutôt que d'exiger l'approbation du ministre de tutelle des collectivités locales, la loi pourrait prévoir que celui-ci soit simplement avisé de la nomination du secrétaire exécutif sans lui accorder le moindre droit de veto.

83. Quant au pouvoir du ministre de tutelle des collectivités locales de révoquer le secrétaire exécutif, bien que la révocation intervienne sur recommandation, motion ou approbation du conseil, il est permis de penser qu'il est incompatible avec l'objectif de la Charte d'octroyer aux conseils locaux la capacité et le pouvoir leur permettant de régler une part importante des affaires locales ainsi que de choisir leurs employés en tant que collectivités locales autonomes. Il doit être renoncé à l'exigence selon laquelle le ministre de tutelle des collectivités locales doit approuver la désignation et la révocation du secrétaire exécutif des conseils locaux, et ceux-ci doivent se voir octroyer la liberté de décision en la matière, sans interférence du gouvernement central ou de quelque acteur des pouvoirs publics.

84. Au regard du rôle exécutif et administratif accru qui incombe au secrétaire exécutif, le pouvoir en vertu duquel le ministre de tutelle des collectivités locales peut révoquer celui-ci ou le muter dans un autre conseil local et l'exigence selon laquelle ledit ministre doit approuver sa nomination ne respectent que partiellement l'article 3, paragraphe 2, de la Charte ; la République de Malte doit se pencher sur les divers points évoqués.

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.

85. La Constitution de la République de Malte est muette sur ce point et les fonctions des conseils locaux sont énoncées dans l'article 33 de la loi. Plus précisément, cet article dresse une liste exhaustive des fonctions qui incombent aux conseils locaux ainsi que de celles qu'ils ne peuvent exercer, et il autorise le gouvernement central à leur en déléguer davantage.

86. Par ailleurs, en vertu de l'article 3(2) de la loi sur les conseils locaux, ceux-ci n'ont pas le pouvoir de procéder à certains actes cités par l'article sans l'autorisation préalable du gouvernement central, comme exposé en détail plus haut, dans la section 5.

87. Le gouvernement central peut déléguer des fonctions aux conseils locaux par l'intermédiaire du ministre de tutelle des collectivités locales moyennant une ordonnance publiée au Journal officiel et, en vertu de l'article 33(1)(a)-(x) de la loi sur les conseils locaux, ceux-ci ont la capacité de pourvoir aux travaux, activités et services qui ne sont ni exclus de leur compétence par la loi ni attribués à une autre autorité.

88. Il s'ensuit que la République de Malte respecte l'article 4, paragraphe 1, de la Charte et qu'elle n'y contrevient pas. Néanmoins, comme indiqué plus haut, les fonctions confiées aux conseils locaux sont très limitées de par leur nombre et leur portée ; davantage de pouvoirs, de fonctions et de responsabilités pourraient leur être octroyés conformément à la loi, par ordonnance ministérielle publiée au Journal officiel.

89. Par ailleurs, la loi sur les conseils locaux n'impose pas au ministre de tutelle des collectivités locales de consulter les conseils locaux avant de leur déléguer quelque fonction que ce soit, ce qui lui permet de leur déléguer des pouvoirs et responsabilités unilatéralement. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée de l'absence, en pratique, de consultation formelle entre le ministre de tutelle des collectivités locales et l'Association des conseils locaux ou les conseils eux-mêmes. Tant l'Association des conseils locaux que les conseils locaux sont d'avis que le gouvernement central doit, via son ministre de tutelle des collectivités locales, accroître la fréquence et la portée de ces consultations, qu'il s'agisse de leur déléguer des fonctions ou d'examiner les problèmes auxquels les conseils locaux sont confrontés.

90. De plus, compte tenu du fait que les communes maltaises diffèrent de par leurs tailles et leur nombre d'habitants – les petites communes comptant quelques centaines d'habitants alors que les grandes peuvent en compter jusqu'à plus de 20 000 – prendre une ordonnance ministérielle unique applicable à tous les conseils locaux ne répond pas aux besoins de chacun d'entre eux. Il se peut que les grands conseils locaux aient des besoins plus étendus que leurs homologues de plus petite taille : par conséquent les pouvoirs accordés à l'ensemble des conseils locaux en vertu d'ordonnances ministérielles uniques applicables à tous peuvent ne pas leur convenir, tout comme les petits conseils peuvent ne pas être en mesure d'assumer les responsabilités élargies accordées aux plus grands. Toutefois, rien ne semble indiquer que du fait de ces ordonnances arbitraires, des responsabilités ou obligations aient déjà été imposées à des conseils locaux qui n'auraient pu y faire face ou que des pouvoirs plus larges que nécessaire aient déjà été octroyés.

91. Notons à ce stade qu'il ressort de la lecture croisée du premier alinéa de l'article 33(1) et de l'article 33(1)(x) de la loi sur les conseils locaux qu'il appartient à « chaque » conseil local, entre autres, d'exécuter toute autre fonction que le gouvernement central lui délègue en vertu des ordonnances ministérielles susmentionnées. Aussi pourrait-on en conclure que le ministre de tutelle des collectivités locales pourrait prendre une ordonnance à l'intention de certains conseils locaux uniquement, en sus des ordonnances générales permettant de déléguer des pouvoirs et des responsabilités à tous les conseils locaux, afin de répondre aux besoins accrus des plus grandes communes et de s'abstenir d'imposer de lourdes responsabilités aux plus petites. La Valette, la capitale, pour laquelle, à maintes reprises, le Congrès a appelé Malte à prendre des dispositions spéciales, pourrait bénéficier d'un tel système.

92. Selon 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.

93. En dehors du fait que les conseils locaux ne sont pas en mesure de lever des impôts ni d'assurer leur propre financement, ce qui affecte en substance leur capacité à entreprendre efficacement des

activités dans des dossiers qui sont de leur ressort, la lettre de la loi sur les conseils locaux ne les empêche pas de prendre des initiatives dans l'exercice de leurs fonctions ou à cette fin. Quoi qu'il en soit, durant la visite de suivi, la délégation a appris que, en partie à cause de leur dépendance financière à l'égard du gouvernement et en partie parce qu'ils doivent solliciter l'approbation du gouvernement avant d'entreprendre la moindre initiative, les conseils locaux n'auraient pas toute latitude, dans la pratique, pour exercer des initiatives de quelque nature que ce soit, même des tâches de petites envergures entrant dans leur sphère de compétence. À la place, ils notifient le gouvernement central ou les autorités nationales compétentes ou demandent leur approbation préalable.

94. Par voie de conséquence, en dépit des dispositions de la loi sur les conseils locaux et de l'absence d'obstacles législatifs limitant le pouvoir des conseils locaux d'exercer leurs initiatives, il semblerait dans la pratique qu'ils n'aient en fait pas toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. Il s'ensuit que la République de Malte ne respecte pas l'article 4, paragraphe 2, de la Charte.

95. Dans son paragraphe 3, l'article 4 consacre le principe de subsidiarité, selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens et 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.

96. Comme indiqué plus haut, cet article de la Charte est étroitement lié à l'article 3, paragraphe 1, aussi les remarques formulées à l'égard de ce dernier s'appliquent-elles à l'article 4, paragraphe 3.

97. Les fonctions et responsabilités actuelles des conseils locaux sont étroites et limitées. Les fonctions, pouvoirs et responsabilités publiques les plus importantes en matière d'affaires publiques – la construction de routes et les projets d'infrastructure, la délivrance de permis, l'exécution et la gestion de projets concernant des établissements, installations et infrastructures d'intérêt public – sont tous exercés par le gouvernement central alors qu'ils devraient de préférence l'être par les conseils locaux, qui sont les autorités les plus proches des citoyens.

98. Il ressort de la formulation de la loi sur les conseils locaux un certain degré de réticence de la part du pouvoir législatif à accorder des responsabilités étendues à ces conseils, ce que révèle clairement le fait que le gouvernement central puisse, à sa guise, déléguer ou octroyer de tels pouvoirs ou responsabilités lorsqu'il l'estime nécessaire, voire lorsqu'il estime que les conseils locaux sont prêts à assumer de tels pouvoirs ou responsabilités. Lors de la visite de suivi, la délégation a appris que les conseils locaux étaient désireux et impatientes de se voir octroyer davantage de pouvoirs, de fonctions et de compétences afin d'être habilités à régler et à gérer une part plus importante des affaires publiques, à lancer des projets d'infrastructure, à résoudre des problèmes locaux, à entreprendre des initiatives au profit des habitants de la commune et à accomplir des tâches utiles dans leurs communes respectives. Amender la loi sur les conseils locaux et élargir la liste des fonctions dévolues aux conseils locaux de par la loi nécessite d'importantes décisions politiques, que les acteurs concernés ne souhaitent pas prendre ou ne sont pas disposés à prendre pour l'heure.

99. De plus, l'exécution de la liste déjà réduite des fonctions incombant aux conseils locaux de par la loi est encore plus restreinte à cause du fait que les subventions qui leur sont allouées chaque année sont réservées à l'exécution de fonctions spécifiques et à cause de la pratique consistant à notifier le gouvernement central ou à obtenir son approbation avant d'entreprendre quelque initiative que ce soit. Il s'ensuit que les responsabilités publiques, d'ampleur limitée, qui relèvent des conseils locaux ne sont ni exclusivement ni entièrement exercées par ces derniers car le gouvernement central conserve plutôt un rôle déterminant quant au choix des fonctions à exécuter et aux ressources que les conseils locaux utiliseront dans l'exercice de leurs tâches.

100. D'après la délégation, à la lumière de ce qui précède, Malte ne respecterait très vraisemblablement pas les obligations découlant de la ratification de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte. Les conseils locaux devraient jouir d'une plus grande confiance, ils devraient être habilités à lever des fonds et la liste des fonctions leur incombant devrait être élargie afin qu'ils puissent exercer plus de responsabilités publiques, régler une part plus importante des affaires publiques et se lancer dans des projets et la fourniture de services en matière d'infrastructure, si nécessaire, au profit des habitants. Il faudrait aussi qu'ils aient concrètement plus de latitude pour s'acquitter de leurs tâches et

que l'intervention du gouvernement central diminue, tout comme il faudrait qu'ils renoncent à l'habitude de demander l'approbation préalable de ce dernier ou de le notifier avant d'entreprendre de nouvelles initiatives ou d'effectuer une tâche. Les conseils locaux devraient en outre avoir une plus grande marge de manœuvre pour décider comment utiliser leurs ressources monétaires et par conséquent quelles responsabilités publiques exercer et dans quelle mesure.

101. D'après l'article 4, paragraphe 4 de la Charte, les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières et elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

102. Bien qu'il n'y ait aucune disposition dans la Constitution maltaise ou dans la loi sur les conseils locaux limitant expressément l'exercice des fonctions dévolues à ces conseils par le gouvernement central, cet exercice dépend nécessairement de la subvention annuelle, qui est calculée et allouée sur la base de la formule énoncée dans ladite loi. Étant donné que la part des ressources financières et monétaires dont disposent les conseils locaux pour s'acquitter de leurs tâches est prédéterminée et que ceux-ci ne sont pas habilités à lever des impôts, il va de soi que le pouvoir et la capacité qui leur sont accordés pour accomplir les missions de leur ressort ne sont en aucun cas pleins et entiers. Au lieu de cela, qu'un conseil local exécute ou non les fonctions qui lui appartiennent en vertu de la loi et la mesure dans laquelle il le fait dépendent avant tout du montant de la subvention annuelle et de la part de celle-ci réservée à la réalisation de chaque fonction. Par conséquent, les compétences confiées aux conseils locaux pour s'acquitter de leurs tâches ne sont ni pleines ni entières, contrairement aux exigences de l'article 4, paragraphe 4 de la Charte.

103. Par ailleurs, la communication des budgets annuels au gouvernement central et la pratique consistant à informer les autorités nationales ou à obtenir leur approbation avant d'effectuer des tâches ou d'entreprendre des initiatives ne sont pas conformes à l'article 4, paragraphe 4, de la Charte, qui préconise essentiellement l'absence de toute restriction ou limitation des pouvoirs des conseils locaux et de leur marge de manœuvre dans l'exercice des fonctions que la loi sur les conseils locaux leur octroie.

104. Il s'ensuit que la République de Malte ne respecte pas l'article 4, paragraphe 4, de la Charte.

105. Quant à l'article 5, paragraphe 5, de la Charte, qui prévoit qu'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, il apparaît évident à la lecture de ce qui précède que la République de Malte ne le respecte pas. Comme on peut le déduire de la liste des fonctions que les conseils locaux sont autorisés à effectuer (voir section 5 du présent rapport), celles-ci sont d'une étendue limitée. Pour l'exécution des tâches qui leur incombent, les conseils locaux dépendent avant tout de la formule, énoncée dans ladite loi, servant à calculer la subvention allouée à chacun d'entre eux étant donné qu'ils ne sont pas autorisés à lever des impôts et qu'ils n'ont aucune autre ressource économique pouvant être jugée acceptable à cette fin. Les dépenses que les conseils locaux engagent pour accomplir chacune des tâches qui leur sont attribuées sont prédéterminées et incluses dans la subvention allouée sous forme de somme forfaitaire, ce qui fait qu'ils n'ont aucune liberté d'utilisation de l'enveloppe qu'ils reçoivent. Vu la stricte supervision administrative qu'exerce le gouvernement central, la pratique consistant à obtenir son approbation préalable ou à le notifier avant d'entreprendre quelque initiative que ce soit et l'incapacité de générer des revenus, les conseils locaux n'ont pas la liberté d'adapter l'exercice de leurs fonctions aux conditions locales. La délégation a le sentiment que les conseils locaux n'ont ni la capacité ni la liberté de fixer ou de respecter des priorités dans l'exercice de leurs fonctions selon les besoins de leurs communes respectives. Il s'ensuit que la République de Malte ne respecte pas l'article 4, paragraphe 5, de la Charte.

106. De par l'article 4, paragraphe 6 de la Charte, 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.

107. La loi sur les conseils locaux contient diverses dispositions en vertu desquelles le gouvernement central doit consulter les conseils locaux ou leur Association avant de prendre une décision ou d'agir dans tout dossier les concernant.

108. Selon l'article 3(2A) de la loi sur les conseils locaux, avant de rédiger une politique écrite sur les collectivités locales, le ministre doit s'entendre avec l'Association des conseils locaux.

109. L'article 3(3) de ladite loi dispose que les conseils locaux doivent être consultés avant toute modification affectant les limites territoriales des communes.

110. L'article 37A(4) de ladite loi prévoit quant à lui que le ministre de tutelle des collectivités locales peut transférer/déplacer une commune d'une région à une autre après avoir consulté l'Association des conseils locaux, et l'article 37A(5) que les fonctions des comités régionaux sont définies par ledit ministre dans un règlement édicté après consultation de l'Association des conseils locaux.

111. L'article 47A(3) de la loi sur les conseils locaux dispose que, périodiquement, après consultation du conseil local de la commune concernée, le ministre de tutelle des collectivités locales peut déclarer communauté, aux fins de la loi, une zone de ladite commune.

112. Enfin, au cours du processus de consultation le ministère de la Justice, de la Culture et des Collectivités locales a informé les rapporteurs de la création récente, sous la présidence du Directeur général (collectivités locales), d'un Groupe de travail sur la bonne gouvernance des collectivités locales chargé de servir d'espace de consultation et de formuler des recommandations afin de renforcer les pratiques de bonne gouvernance au niveau local. Ce groupe de travail se compose de représentants de l'Association des conseils locaux, de l'Association des secrétaires exécutifs des conseils locaux maltais, de la Cour des comptes et du Service pour le suivi et le soutien des collectivités locales.

113. Néanmoins, au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée de l'absence de consultation formelle entre le gouvernement central et l'Association des conseils locaux ou les conseils eux-mêmes. Plusieurs de ses interlocuteurs ayant déployé qu'il n'existe aucun mécanisme de consultation formelle établi, la délégation estime que de tels mécanismes doivent être inscrits dans la loi et mis en pratique et qu'il faut veiller à ce que l'opinion, l'avis et les besoins des collectivités locales soient à la fois entendus et pris en compte sérieusement avant que ne soit prise ou appliquée toute décision affectant les collectivités ou leurs habitants.

114. Il s'ensuit que selon les rapporteurs la République de Malte ne respecte pas l'article 4, paragraphe 6, de la Charte.

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.

115. Selon l'article 3(3) de la loi sur les conseils locaux, les limites territoriales des communes ne peuvent être modifiées que dans des circonstances exceptionnelles et seulement par la Commission électorale, après consultation du ministre, des conseils locaux concernés et, lorsque c'est possible, des habitants. Pour qu'une telle modification devienne effective, la Commission électorale doit publier une annonce légale au Journal officiel.

116. La Commission électorale est créée en vertu de l'article 60 de la Constitution et elle se compose d'un président, faisant office de commissaire électoral en chef et nommé à ce poste au sein de la fonction publique, et d'au moins quatre membres conformément à toute loi applicable. Ceux-ci sont nommés par le président sur avis du Premier ministre, lequel aura dû préalablement consulter le chef de l'opposition.

117. Malte se conforme et répond bien aux exigences de l'article 5 de la Charte puisque le droit des collectivités locales maltaises d'être consultées avant toute modification de leurs limites territoriales est garanti et protégé par l'article 3(3) de la loi.

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.

118. La structure administrative interne des conseils locaux se compose de leurs employés et d'un secrétaire exécutif.

119. Les dispositions de la loi sur les conseils locaux relatives à la désignation, à la révocation, à la mutation et aux fonctions du secrétaire exécutif sont évoquées plus haut en détail. Notons en outre que l'obligation découlant de l'article 49(1) de la loi sur les conseils locaux de nommer un secrétaire exécutif ne contrevient pas en elle-même à la Charte et que de telles dispositions ne sont pas inhabituelles dans d'autres États membres, l'idée étant de garantir une certaine permanence dans le fonctionnement du conseil local et de maintenir quelque distinction entre les fonctions « politiques », exercées par le conseil et le maire, et les fonctions « administratives », relevant en permanence du secrétaire exécutif.

120. Quant aux employés des conseils locaux, l'article 53(1)(a) de la loi sur les conseils locaux dispose que chacun de ceux-ci peut engager des agents s'il l'estime nécessaire pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses fonctions, mais pas plus d'un pour 2 500 habitants. Lorsque la population de la commune est inférieure à ce chiffre, le conseil local peut employer une personne à temps partiel ou à temps plein plus une autre s'il le souhaite.

121. Les employés de chaque conseil local sont engagés pour trois ans et leur contrat peut être renouvelé pour de nouvelles périodes successives de trois ans selon les conditions prévues dans les règlements édictés par le ministre de tutelle des collectivités locales.

122. Conformément à l'article 53(1)(c) de la loi sur les conseils locaux, ceux-ci ne peuvent acheter des prestations de services administratifs, mais la Section Collectivités locales peut en revanche les autoriser, conformément à l'article 53(1)(b) de ladite loi, à engager du personnel administratif au-delà du plafond légal, sur demande dûment justifiée de leur part et sur approbation du ministre de tutelle des collectivités locales.

123. Le ministre de tutelle des collectivités locales peut décider des qualifications que les employés des conseils locaux doivent posséder, le montant de leur rémunération ainsi que les procédures techniques, administratives et fonctionnelles auxquelles ils doivent se conformer.

124. La révocation, la suspension, la réintégration ou la retenue de rémunération concernant le secrétaire exécutif et tout employé d'un conseil local dont les qualifications sont fixées en application de l'article 53(2) de la loi, doivent être approuvées par le ministre de tutelle des collectivités locales.

125. Il est évident, à la lecture de ce qui précède, que le nombre maximum d'employés qu'un conseil local peut engager dépend du nombre d'habitants, chaque conseil local étant habilité à engager un employé pour 2 500 habitants.

126. La population d'une commune donne en effet une indication des besoins de chaque conseil local. On pourrait néanmoins soutenir qu'elle n'est pas le seul élément donnant une indication de l'étendue et de la nature des besoins d'une commune en personnel. Malgré ce qui précède, comme les conseils locaux ne sont pas habilités à lancer des projets d'infrastructure ou autres projets nécessitant à la fois des dépenses considérables et un grand nombre de techniciens, de superviseurs et d'agents administratifs, on pourrait estimer que le mécanisme en vigueur pour le calcul du nombre maximum d'employés des conseils locaux est satisfaisant.

127. Pour se faire une idée du nombre d'employés des conseils locaux, il faut se pencher sur le nombre d'habitants des communes. D'après la Commission électorale (Section Sécurité sociale et Section Citoyenneté et affaires des expatriés), en mars 2013 la population générale était estimée à

446 547, selon les chiffres donnés par le ministère des Finances aux fins de l'article 73 de la loi. Il ressort de ces statistiques que la population moyenne par commune était en 2013 de 6 567 habitants et que 14 des 68 communes, soit 20 % d'entre elles, en comptaient moins de 2 500.

128. Conformément à la loi sur les conseils locaux, les communes de moins de 2 500 habitants peuvent engager jusqu'à deux (2) employés. La loi n'est pas claire quant aux facteurs à prendre en considération afin de décider quels motifs justifient que ces conseils locaux recrutent le second employé. Aussi pourrait-on affirmer que le pouvoir législatif a laissé cette décision à la discrétion des conseils locaux. La loi précise que le nombre maximum d'employés pouvant être engagés par les conseils locaux n'inclut pas le secrétaire exécutif.

129. D'aucuns diront que déterminer le nombre maximum d'employés des conseils locaux en fonction du nombre d'habitants des communes ne permet ni de définir efficacement les besoins des conseils, des communes et des habitants ni d'y pourvoir efficacement ; en revanche, les conseils locaux pourraient se réunir (comme ils le font, d'ailleurs) pour créer des synergies et des économies d'échelle leur permettant de fournir des services de meilleure qualité aux habitants, pour un prix inférieur, et les employés des conseils locaux de communes plus peuplées pourraient se charger de certaines des tâches des communes moins peuplées et vice-versa, en fonction des besoins et au cas par cas.

130. Le choix du pouvoir législatif de lier le nombre maximum d'employés des conseils locaux au nombre d'habitants créé des paradoxes. Par exemple, d'après les statistiques de 2013 susmentionnées, puisque la commune de L-Imdina compte 294 habitants, le conseil local a la possibilité de recruter jusqu'à deux (2) employés, outre son secrétaire exécutif. Cette commune est notamment limitrophe des communes de Rabat, qui compte 6 911 habitants, d'Attard, 10 502 habitants, et de L-Imtarfa, 2 569 habitants.

131. L-Imdina et L-Imtarfa peuvent recruter jusqu'à deux employés chacune, ce qui est toutefois également le cas de Rabat, pourtant bien plus grande que ses deux voisines. Rabat couvre une superficie de 26,6 km², soit 16 fois la superficie cumulée de L-Imtarfa, 0,7 km², et de L-Imdina, 0,9 km².

132. Un autre exemple serait la commune de Sliema, qui compte une population de 16 854 habitants (2014) et une faible superficie de 130 ha, et qui peut bénéficier d'un plus grand nombre d'employés, tandis que La Valette, qui est la capitale et a donc des besoins spécifiques, ne compte que 5 723 habitants (2013) et ne dispose donc que d'une main-d'œuvre limitée.

133. Desservir et atteindre les habitants d'une zone étendue exige davantage de personnel qu'une zone qui l'est moins et la population de chaque commune n'est pas rigoureusement répartie au kilomètre carré en République de Malte. Aussi peut-on estimer nécessaire de revenir sur le choix de faire dépendre le nombre maximum d'employés de chaque conseil local du nombre d'habitants de la commune.

134. Néanmoins, hormis le fait que la loi fixe le nombre maximum d'employés, elle donne bien aux conseils locaux la capacité d'employer du personnel, notamment administratif. La loi laisse aux conseils locaux la liberté de choisir les personnes à engager et les tâches à leur confier, ce qui leur permet de mettre en place leur propre structure administrative interne, malgré les quelques contraintes évoquées plus haut.

135. Les restrictions évoquées plus haut ne sont pas les seules qu'impose la loi sur les conseils locaux. En effet, en vertu de l'article 53(2), le ministre de tutelle des collectivités locales peut édicter les qualifications que devra posséder toute personne engagée par le bureau du secrétaire exécutif d'un conseil ou de son adjoint, le montant de la rémunération qu'elle touchera et les procédures techniques, administratives et fonctionnelles auxquelles elle devra se conformer.

136. Il s'ensuit que la République de Malte ne respecte que partiellement l'article 6, paragraphe 1, de la Charte. Les rapporteurs estiment que les autorités maltaises doivent revoir, pour l'améliorer, le système permettant aux conseils locaux de mettre en place leurs structures administratives internes ainsi que notamment les dispositions législatives et la pratique selon lesquelles le gouvernement

central approuve le secrétaire exécutif et la méthode visant à déterminer le nombre maximum d'employés de chaque conseil local, celles-ci n'étant conformes ni à l'esprit ni à l'objectif de la Charte.

137. L'article 6, paragraphe 2, de la Charte dispose que 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.

138. Aucune des dispositions de la loi sur les conseils locaux ne traite expressément de cette exigence. Néanmoins, avant d'être nommée au poste de secrétaire exécutif, une personne doit avoir préalablement suivi avec succès une formation ad hoc, ce qui permet de s'assurer que les secrétaires exécutifs ont la formation, les aptitudes et les compétences requises pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent.

139. À ce jour, il semble que cette pratique relative au poste de secrétaire exécutif ne s'applique pas au recrutement des employés. La loi autorise les conseils locaux à évaluer les aptitudes et compétences des candidats ainsi que leur capacité à s'acquitter des tâches et responsabilités correspondant au poste à pourvoir, et à engager la personne la plus indiquée.

140. Il semble n'y avoir aucune infraction à l'article 6, paragraphe 2, de la Charte.

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.

141. La loi sur les conseils locaux ne contient aucune disposition qui irait à l'encontre des obligations découlant de l'article 7, paragraphe 1, de la Charte. Elle prévoit d'ailleurs une immunité de juridiction pour les conseillers municipaux dans certains cas. L'article 21 leur accorde en effet l'immunité lorsque les déclarations, exemplaires de l'ordre du jour, informations circonstanciées et exemplaires d'autres documents qu'ils ont remis aux médias contiennent des déclarations diffamatoires, à condition qu'il n'y ait pas eu intention de nuire.

142. Par ailleurs, l'article 13(1) de la loi sur les conseils locaux interdit au gouvernement central de muter un conseiller municipal sans son consentement à des fonctions ou un poste le rendant inapte à exercer ses fonctions de conseiller municipal.

143. La loi sur les conseils locaux oblige par ailleurs les conseillers municipaux à divulguer d'éventuels intérêts pécuniaires dans des dossiers examinés lors des réunions du conseil auquel ils appartiennent et ils doivent s'abstenir de participer à toute réunion portant sur de tels dossiers. En outre, l'article 20 de ladite loi impose à chaque conseiller municipal de signaler au conseil local, par écrit, toute relation familiale qu'il aurait, à sa connaissance, avec toute personne de sa connaissance exerçant des fonctions auprès du conseil local ou candidate à de telles fonctions. Ces obligations, en vertu desquelles tous les conseillers municipaux doivent respecter leur devoir d'information, visent à protéger les conseils locaux. En d'autres termes, exercer ses fonctions librement et sans influence constitue à la fois un droit et une obligation des conseillers municipaux.

144. Il s'ensuit que la République de Malte ne contrevient pas à l'article 7, paragraphe 1, de la Charte.

145. L'article 7, paragraphe 2, de la Charte dispose que le statut des élus doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

146. Cette exigence de la Charte est partiellement traitée à l'article 32 de la loi sur les conseils locaux, qui pourvoit au versement d'honoraires au maire et d'une indemnité aux conseillers municipaux de chaque commune.

147. Pour ce qui concerne les honoraires du maire, dans les communes de moins de 5 000 habitants, ceux-ci s'élèvent à un tiers des honoraires payables à un parlementaire. Dans les communes de moins de 15 000 habitants, les honoraires du maire correspondent à la moitié de ceux qui sont versés à un parlementaire et dans celles de plus de 15 000 habitants, à deux tiers des honoraires d'un parlementaire. La délégation a appris que les honoraires d'un maire allaient de 300 à 1 000 euros par mois, selon la population de sa commune. La loi sur les conseils locaux précise que, si tel est le choix des maires, ces honoraires peuvent être considérés comme un revenu au titre de la loi sur la sécurité sociale.

148. S'agissant de l'indemnité que touchent les conseillers municipaux, l'article 32(2) de la loi sur les conseils locaux prévoit que le ministre de tutelle des collectivités locales peut en fixer le montant par voie réglementaire. Cette indemnité doit être proportionnelle au nombre de réunions auxquelles assiste chaque conseiller municipal et le défraiement n'est pas autorisé.

149. Comme il ressort de ce qui précède, les conseillers municipaux et le maire de chaque commune reçoivent bien une indemnité pour les fonctions qu'ils exercent. Néanmoins, la délégation du Congrès a constaté au cours des entretiens avec les conseils locaux et leur Association que l'indemnité des conseillers municipaux et les honoraires des maires ne sont absolument pas suffisants. D'autant plus, s'agissant des conseillers municipaux, que la loi sur les conseils locaux ne prévoit ni une compensation financière pour perte de revenus ou de rémunération entraînée par l'exercice d'un mandat, ni la protection sociale correspondante, contrairement à ce qu'elle prévoit pour le maire, alors que c'est expressément mentionné à l'article 7, paragraphe 2, de la Charte. Les frais de logement et de déplacement pour les voyages à l'étranger ainsi que les autres frais engagés dans l'exercice du mandat de conseiller municipal ne sont pas non plus remboursés, une question que la République de Malte devrait réexaminer. En même temps, le montant inclus dans l'indemnité des conseillers municipaux pour le remboursement des frais de transport, de téléphone et d'internet est jugé insuffisant.

150. La somme allant de 300 à 1 000 euros par mois payable aux maires et l'indemnité de 100 euros par mois payable aux conseillers municipaux doivent être augmentées. L'exercice des mandats de maire et de conseiller municipal est considéré comme du quasi-bénévolat car les honoraires/indemnités payables ne suffisent même pas à couvrir les frais et la valeur du temps qu'ils consacrent à leurs tâches. Les collectivités locales sont d'avis que le système de paiement des honoraires et indemnité doit être réexaminé et réaménagé de façon à ce que les maires et les conseillers municipaux reçoivent une rémunération et une compensation adéquate pour leurs services. Dans le même temps, au cours des entretiens, il a été dit aux rapporteurs que le rôle de maire devrait devenir une profession à plein temps, pour laquelle la personne élue devrait être convenablement rémunérée et remboursée de ses frais afin de pouvoir s'acquitter de ses fonctions et obligations. Réformer le système actuel de rémunération et remboursement des maires et conseillers municipaux devrait permettre de susciter un plus grand intérêt du public à l'égard des élections locales, une plus grande participation des habitants aux affaires locales et un plus grand dévouement des maires et conseillers municipaux à l'exécution de leurs fonctions et responsabilités.

151. Il ressort de ce qui précède que la République de Malte respecte partiellement les exigences de l'article 7, paragraphe 2, de la Charte, mais qu'elle ne respecte guère celles qui portent sur la compensation financière des gains perdus ou la rémunération du travail accompli et la couverture sociale correspondante.

152. Par ailleurs, il est à noter qu'au cours de la visite de suivi, la délégation a appris que seuls huit des 68 maires de communes de Malte sont des femmes et que les femmes ne sont que peu représentées dans les conseils locaux et parmi les conseillers municipaux.

153. L'article 7, paragraphe 3, de la Charte dispose que 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.

154. Malte respecte pleinement cette exigence-là de la Charte. En effet, l'article 12 de la loi sur les conseils locaux prévoit que nul ne peut présenter sa candidature aux élections des membres d'un conseil local ou continuer d'occuper un poste de conseiller municipal dans les cas ci-après :

- être membre de la Chambre des représentants ou d'une institution similaire dans un autre État membre de l'UE, ou
- être membre du Parlement européen, ou
- faire partie des forces de l'ordre et des forces armées au sens de l'article 47(1) de la Constitution de Malte, ou
- travailler pour le conseil local pour lequel des élections sont organisées ou pour le secrétaire exécutif de l'un quelconque des conseils locaux, ou
- exercer des fonctions impliquant quelque responsabilité ou lien que ce soit en ce qui concerne l'organisation de l'élection des membres d'un conseil ou encore l'établissement ou la révision de l'une quelconque des listes électorales, ou
- être failli non réhabilité après avoir été jugé ou déclaré en faillite, jugé pour prodigalité par un tribunal de Malte ou encore jugé ou déclaré atteint d'aliénation mentale, ou
- purger une peine d'emprisonnement supérieure à 12 mois, prononcée par l'un quelconque des tribunaux de Malte, ou
- appartenir au système judiciaire, ou
- être inhabile à siéger dans un conseil local en vertu de la loi sur les conseils locaux ou de toute autre loi en vigueur en République de Malte.

155. Il s'ensuit que la République de Malte respecte les exigences de l'article 7, paragraphe 3, de la Charte.

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.

156. La loi sur les conseils locaux prévoit divers types de contrôle financier, à savoir : des auditeurs des collectivités locales peuvent être désignés, le ministère peut prescrire une évaluation des performances et il est en droit d'exiger du secrétaire exécutif qu'il produise les livres de compte et qu'il établisse un plan d'activités et un plan financier.

157. Selon l'article 65 de la loi sur les conseils locaux, l'auditeur général désigne des « auditeurs des collectivités locales », pouvant être aussi bien des personnes physiques que des partenaires, qui sont chargés de vérifier les comptes de chaque conseil local, y compris ceux de l'Association des conseils locaux et des comités régionaux, selon les conditions jugées nécessaires pour garantir le niveau requis de qualité et de fiabilité. Ces personnes sont nommées pour une période de 1 (un) an, renouvelable chaque année pour une période totale ne dépassant pas 5 (cinq) années consécutives. Si des personnes physiques sont nommées auditeurs des collectivités locales, elles doivent n'être ni des conseillers municipaux de la commune dont les comptes sont vérifiés, ni employées du conseil dont relève cette commune et elles doivent n'avoir aucun lien de parenté ou d'alliance, en ligne directe ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, avec aucun des conseillers municipaux de ladite commune. Aux termes de l'article 65(3) de la loi, dans l'exercice de leurs fonctions, les auditeurs des collectivités locales ont accès à l'ensemble des livres de comptes, des enregistrements comptables et tout autre document lié aux comptes des conseils locaux et ils peuvent exiger de toute personne détenant de tels livres ou documents ou en étant responsable qu'elle se présente devant eux durant l'audit. Par ailleurs, en application de l'article 66(2) de la loi, les auditeurs des collectivités locales sont tenus de s'assurer que les conseils ont pris des dispositions appropriées pour respecter les impératifs d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

158. Le deuxième type de contrôle administratif évoqué plus haut est exercé par le ministre de tutelle des collectivités locales et par le ministre des Finances. Conformément à l'article 66 de la loi sur les conseils locaux, le ministre de tutelle des collectivités locales prescrit, après avoir consulté le ministre des Finances, des indicateurs servant à mesurer les performances des services municipaux. Ces indicateurs doivent faciliter les comparaisons de coût, d'économie, d'efficacité et d'efficacité entre les conseils locaux au cours d'une certaine période. Les indicateurs de performance appliqués aux conseils locaux sont définis par le ministre de tutelle des collectivités locales et ils servent à procéder à des évaluations régulières qui sont ensuite publiées.

159. Troisièmement, selon l'article 64 de la loi sur les conseils locaux, le ministre de tutelle des collectivités locales peut, de sa propre initiative ou à la demande du ministre des Finances, sur avis écrit, prier le secrétaire exécutif de produire des livres de comptes, des enregistrements comptables et tous autres documents qui peuvent lui paraître nécessaires, sans avoir à justifier cette demande.

160. Enfin, les conseils locaux sont tenus d'établir, d'examiner, d'approuver et de transmettre au ministre de tutelle des collectivités locales et au ministre des Finances des plans d'activités et des plans financiers triennaux, qui sont révisés ou confirmés chaque année.

161. Par ailleurs, le gouvernement central exerce un contrôle indirect sur les conseils locaux lorsqu'il décide de l'attribution des subventions annuelles compte tenu de la formule prescrite dans la loi sur les conseils locaux et du budget établi par chaque conseil.

162. Les dispositions de la loi sur les conseils locaux qui sont évoquées ci-dessus et les pouvoirs permettant au gouvernement central d'exercer un contrôle sévère sur la gestion financière et les dépenses des conseils locaux montrent que le système insiste bien davantage sur la prévention ou le contrôle quotidien que sur le contrôle a posteriori visant à déceler des irrégularités ; cela pourrait être dû au fait que le système des collectivités locales est très récent à Malte et que les conseils locaux suscitent une certaine méfiance. La Cour des comptes est en charge de ce dernier aspect : dans le cadre de ses contrôles ex-post sur les finances et la conformité, elle détecte toute irrégularité éventuelle commise au cours du précédent exercice financier et formule des recommandations pour y remédier. En outre, si l'on ajoute à ça les pouvoirs d'intervention étendus dont dispose le gouvernement central dans les affaires locales et dans l'exécution des fonctions qui devraient normalement relever des conseils locaux, ce type de contrôle administratif et sa portée restreignent encore plus l'autonomie des conseils locaux, ce qui va à l'encontre des objectifs de la Charte en matière d'autonomie locale.

163. Le rapport de suivi de 2011 faisait déjà état des préoccupations liées la sévérité du contrôle administratif exercé par le gouvernement central sur les collectivités locales. Néanmoins, à ce jour, aucun amendement législatif n'a été pris ou appliqué pour remédier à ces préoccupations.

164. Il s'ensuit que la République de Malte ne respecte pas l'article 8, de la Charte.

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. L'article 55(1) de la loi sur les conseils locaux dispose que chaque année, au titre de la loi sur la dotation budgétaire, le ministre des Finances alloue des crédits aux conseils pour l'exercice de leurs fonctions. Un montant est attribué à chaque conseil par le ministre de tutelle des collectivités locales sur la base de la formule énoncée dans l'annexe 8 de la loi sur les conseils locaux. Ces enveloppes sont mises à la disposition des conseils par ledit ministre sur demande écrite du secrétaire exécutif.

166. Conformément à l'annexe 8 de la loi sur les conseils locaux, l'enveloppe financière attribuée aux conseils couvre l'aménagement paysager et l'entretien des parcs et jardins, la maintenance et les aménagements du réseau routier, la gestion et l'administration des déchets. Des crédits sont affectés à chacune de ces catégories de dépenses, puis répartis entre les conseils locaux sur la base de la formule figurant dans ladite annexe. Chaque conseil local reçoit une part du montant total des crédits affectés à chaque catégorie, cette part correspondant à la superficie que couvrent les installations considérées dans une commune donnée, divisée par la superficie totale que couvrent ces installations à Malte.

167. Par exemple, les crédits attribués à chaque conseil local pour l'aménagement paysager et l'entretien des parcs et jardins est égal à la superficie que couvrent les parcs, jardins, zones non agricoles et bas-côtés dans chaque commune proportionnellement à la superficie totale que couvrent les parcs, jardins, zones non agricoles et bas-côtés de l'ensemble des communes de Malte, multipliée par le montant total des crédits que le gouvernement alloue à l'entretien des parcs, jardins, zones non agricoles et bas-côtés.

168. En dehors de cette enveloppe annuelle, le gouvernement central peut allouer des crédits supplémentaires aux titres de fonds ou programmes spéciaux ad hoc.

169. L'article 58 de la loi sur les conseils locaux prévoit que le ministre de tutelle des collectivités locales peut, sur approbation du ministre des Finances, lever des fonds spéciaux et les mettre à la disposition des conseils locaux. Le ministre alloue ces fonds par voie réglementaire.

170. Par ailleurs, conformément à l'article 60 de la loi sur les conseils locaux, chaque conseil local est autorisé à lever des fonds au moyen d'un programme ad hoc en sus des crédits qui lui sont alloués au titre de l'article 55 de ladite loi.

171. Au cours du processus de consultation, le ministère de la Justice, de la Culture et des Collectivités locales a mentionné une augmentation totale de 3,956 millions € des allocations financières versées aux conseils locaux en 2017 par rapport à l'année précédente (2 millions € en dotations directes allouées d'après la Formule de financement contenue dans la loi sur le Huitième Programme des conseils locaux et 1,956 million € pour les initiatives spécifiques).

172. Toutefois, en vertu de son article 61, la loi sur les conseils locaux interdit expressément aux conseils locaux d'autoriser des travaux dont la valeur dépasse le montant annuel des crédits qui lui sont attribués pour l'exercice financier en cours, compte tenu du montant prévu pour le paiement des actes d'administration ordinaire, à moins que le ministre de tutelle des collectivités locales et le ministre des Finances ne donnent leur accord après avoir reçu une demande écrite du secrétaire exécutif indiquant l'excédent net des exercices précédents. Si le montant alloué au conseil local au titre de la loi sur la dotation financière est jugé insuffisant, le ministre des Finances et le ministre de tutelle des collectivités locales peuvent approuver l'attribution de crédits supplémentaires.

173. En outre, les conseils locaux n'ont pas le droit de conserver, ou d'investir dans des entreprises commerciales, des fonds reçus dans le cadre des subventions du gouvernement central sans l'accord écrit du ministre de tutelle des collectivités locales.

174. L'article 55(3) de la loi sur les conseils locaux dispose que lorsque le ministre affecte la somme appropriée à un conseil local, il peut en retenir une partie s'il l'estime nécessaire aux fins suivantes : compensation d'un solde négatif, production de copies des procès-verbaux des réunions du conseil local et du comité financier dans les 3 (trois) jours ouvrables suivant leur approbation, production de copies des états financiers ou autres documents dont ladite loi impose la communication, et la production, à tout moment, de documents pouvant être exigés en application de ladite loi, ou le paiement, par les conseils locaux, de pénalités pour non-présentation au gouvernement central, dans les meilleurs délais, de déclarations ou autres documents financiers. Ce montant ne peut dépasser 1 % des crédits d'un exercice donné.

175. En outre, en application de l'article 55(3) de la loi sur les conseils locaux, le ministère des Finances peut chaque année allouer des crédits pour compenser le cofinancement de projets de l'Union européenne.

176. Les dépenses de chacun des conseils locaux sont suivies et contrôlées par le gouvernement central dans le cadre de la dotation annuelle. Selon l'article 56(1) de la loi sur les conseils locaux, chaque conseil local doit présenter ses prévisions de recettes et dépenses pour l'exercice financier suivant au plus tard 2 (deux) mois après sa première élection puis, ultérieurement, une fois au mois de janvier de chaque exercice financier ou dans les 15 jours à compter de la date à laquelle il est informé des crédits qui lui seront attribués, la date la plus tardive étant retenue. Avant de les communiquer au gouvernement central, chaque conseil local approuve lesdites prévisions puis les transmet au ministre de tutelle des collectivités locales dans les délais impartis par la loi.

177. Les donations, sous quelque forme que ce soit, aux conseils locaux sont interdites en application de l'article 63A de la loi sur les conseils locaux.

178. Pour obtenir des fonds supplémentaires, les conseils locaux n'ont qu'une capacité limitée d'emprunter des capitaux auprès d'acteurs non gouvernementaux. En vertu de l'article 3(2)(a) de la loi, les conseils locaux n'ont pas le droit d'emprunter ou de prêter de l'argent sauf sur autorisation écrite du ministre de tutelle des collectivités locales, donnée avec l'assentiment du ministre des Finances. Si le prêt qu'il est proposé de souscrire pour financer un projet est remboursable sur une durée supérieure à 8 (huit) ans, les habitants de la commune doivent y consentir par référendum, conformément à l'article 3, paragraphe 6, de la Charte. L'article 63 de la loi sur les conseils locaux interdit aux conseils locaux d'investir dans quelque entreprise commerciale que ce soit s'ils n'y ont pas été autorisés par écrit par le ministre de tutelle des collectivités locales, et conformément à l'article 61 de ladite loi les conseils locaux ne peuvent autoriser de travaux dont la valeur dépasserait la dotation annuelle leur ayant été affectée pour l'année financière en cours compte tenu du montant prévu pour le paiement des actes d'administration ordinaire.

179. Il ressort clairement de ce qui précède que la loi sur les conseils locaux contient des dispositions précises et assez contraignantes en matière d'attribution des subventions gouvernementales aux conseils locaux. Sur le plan financier, ceux-ci sont totalement tributaires des subventions annuelles du gouvernement central et ils ne peuvent obtenir un financement supplémentaire ou des fonds spéciaux que sur autorisation et approbation écrite délivrée par le gouvernement central via le ministre de tutelle des collectivités locales et le ministre des Finances.

180. Lors du processus de consultation, le Médiateur a indiqué aux rapporteurs que les fonds alloués par le pouvoir central aux conseils locaux étaient insuffisants et qu'en conséquence ces derniers connaissaient des difficultés financières qui les empêchaient d'exercer et d'accomplir efficacement leurs fonctions au titre de la loi sur les conseils locaux. Par exemple, le Bureau du médiateur a reçu de nombreuses plaintes contre les conseils locaux de la part de citoyens demandant le remboursement des frais de réparation de véhicules suite à des dommages imputables au mauvais état des routes, dont l'entretien incombe aux conseils locaux. D'après le médiateur l'entretien des routes, des rues, des trottoirs et des passages ne peut être assuré dans de bonnes conditions que si les conseils locaux, qui ne sont pas indépendants économiquement mais dépendent de la dotation qui leur est accordée chaque année par le pouvoir central, reçoivent des fonds suffisants pour,

notamment, mettre en œuvre des projets d'entretien des routes dans l'intérêt des habitants et des visiteurs.

181. Il est important de noter que la loi sur les conseils locaux ne contient aucune disposition autorisant ceux-ci à générer des recettes en levant des impôts, contrairement à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte, que la République de Malte n'a pas encore ratifié. Aussi les conseils locaux demeurent-ils financièrement tributaires du gouvernement central, ce qui les empêche de régler leurs affaires en toute indépendance, contrairement à l'objectif de la Charte de créer des collectivités locales autonomes. S'ils ne peuvent, en toute indépendance, déterminer leurs dépenses et générer des recettes en levant des impôts locaux, les conseils locaux ne peuvent être considérés comme étant entièrement autonomes.

182. Par ailleurs, les subventions ne sont allouées aux conseils locaux que pour remplir des objectifs spécifiques, comme le montrent les catégories de dépenses citées plus haut, et sont donc destinées à remplir ces objectifs. À cela s'ajoute la liste, tout à la fois restrictive et détaillée, des fonctions confiées aux conseils locaux en vertu de l'article 33 de la loi. Aussi pourrait-on estimer que les conseils locaux ne sont pas aptes à disposer librement de leurs ressources financières. Les subventions qui leur sont allouées visent au contraire à couvrir des catégories de dépenses spécifiques et ils n'ont ni la possibilité ni la capacité financière d'entreprendre des tâches non obligatoires.

183. Quant à la question de l'adéquation des subventions versées aux conseils locaux, il faut examiner les sommes allouées pour y répondre. À la lecture des statistiques citées plus haut, il apparaît que le montant des ressources des conseils locaux n'a pas évolué depuis des années et que les dépenses encourues pour ces derniers ne représentent qu'une part infime – environ 1 % – des dépenses annuelles totales du gouvernement. Cela pourrait toutefois être dû au fait que le législateur ne leur a pas confié un vaste éventail de fonctions et responsabilités. Étant donné que les fonctions des conseils locaux sont limitées et que leurs dépenses sont préalablement estimées dans les budgets annuels, approuvées par la Chambre des représentants et engagées par le gouvernement central moyennant l'allocation de subventions, il ne semble pas surprenant que celles-ci restent peu élevées.

184. Si des conseils locaux qui souhaitent lancer de nouveaux projets ou accroître leurs dépenses sortent du champ d'application restreint de la loi sur les conseils locaux, ils doivent solliciter des crédits supplémentaires, soit directement auprès du gouvernement central, soit en souscrivant un emprunt après avoir obtenu le consentement de ce dernier. Cela relève exclusivement du gouvernement central. Par ailleurs, au cours de la visite de suivi, la délégation a appris qu'il était loin d'être facile pour les conseils locaux d'obtenir des fonds supplémentaires afin d'exécuter des tâches non incluses dans ladite loi ou de réaliser des projets d'infrastructure, voire de s'acquitter de leurs responsabilités plus efficacement, et que c'était un processus de longue haleine. En outre, la liste restrictive des fonctions figurant dans cette loi ne laisse que peu de marge de manœuvre aux conseils pour entreprendre des projets de plus grande ampleur et plus onéreux dans l'intérêt des citoyens.

185. La délégation a appris que les conseils locaux connaissent des difficultés financières les empêchant d'exercer leurs fonctions pleinement et effectivement. Ses interlocuteurs ont souligné que le montant de la subvention allouée chaque année était insuffisant. Étant donné que les conseils locaux ne peuvent pas lever d'impôts et que leurs recettes et ressources monétaires sont fortement limitées, ils sont de toute évidence confrontés à de sérieuses difficultés dans l'exécution de leurs fonctions.

186. Hormis ce qui précède, notons qu'une partie des ressources financières affectées à certains conseils locaux sont employées par les communautés existantes et fonctionnant au sein de diverses communes, ce qui limite encore le montant de la subvention allouée à ces conseils.

187. Il s'ensuit que la République de Malte ne respecte pas l'article 9, paragraphe 1, de la Charte puisque les subventions que reçoivent les conseils locaux pour l'exécution de leurs fonctions sont insuffisantes et que, faute de ressources économiques, ils ne sont pas en mesure d'exécuter leurs fonctions efficacement ou ils ne le peuvent pas du tout.

188. Malte ne respecte pas non plus l'article 9, paragraphe 2, de la Charte car les ressources financières des conseils locaux ne sont pas proportionnelles à leurs fonctions, comme indiqué plus haut.

189. La République de Malte n'a pas encore ratifié l'article 9, paragraphe 3, de la Charte. Les conseils locaux ne peuvent lever ni impôts ni redevances, et à ce jour rien n'a été entrepris pour rectifier la situation malgré les recommandations formulées dans le rapport de suivi de 2011.

190. Malte ne respecte pas non plus l'article 9, paragraphe 4, de la Charte étant donné que ni la formule énoncée dans l'annexe 8 de la loi ni le système général d'attribution des subventions ne sont de nature suffisamment diversifiée et évolutive, et vu l'insuffisance des ressources financières mises à leur disposition, les conseils locaux ont du mal à suivre l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences et des fonctions qui leur incombent.

191. Toutefois, il semble que l'article 9(5) de la Charte soit respecté car, d'après la formule que donne la loi sur les conseils locaux, le montant de la subvention allouée à chaque commune correspond à un pourcentage des dépenses totales du gouvernement dans les catégories susmentionnées, pourcentage qui est établi individuellement pour chaque commune sur la base de ses propres chiffres, de sorte qu'une approche uniforme préside à la répartition des crédits disponibles entre les communes.

192. Quant à l'article 9, paragraphe 6, de la Charte, étant donné qu'il n'y a pas, comme indiqué plus haut, de consultation formelle entre le gouvernement central et les collectivités locales, l'exigence inscrite dans cet article, selon laquelle il doit exister des procédures de consultation adéquates, n'est pas respectée. La République de Malte ne respecte pas cet article de la Charte.

193. Le recours à la formule définie dans l'annexe 8 de la loi sur les conseils locaux empêche la République de Malte d'être en conformité avec l'article 9, paragraphe 7, de la Charte : il y a donc non-respect dudit paragraphe de cet article. Les crédits alloués à chaque conseil local par voie de subvention sont uniquement destinés à financer des projets spécifiques et les conseils locaux ne peuvent en disposer librement dans l'exercice de leurs fonctions, pas plus qu'ils ne peuvent réduire les dépenses liées à une fonction au profit d'une autre, lors de quelque exercice financier que ce soit. On peut d'ailleurs sérieusement douter qu'ils aient la capacité et le pouvoir d'employer librement leurs ressources financières vu leur dépendance financière à l'égard des subventions du gouvernement central et vu le mécanisme/la formule présidant à la répartition des crédits entre eux.

194. La capacité des conseils locaux d'avoir accès aux marchés nationaux des capitaux pour financer leurs dépenses d'investissement conformément à l'article 9, paragraphe 8, de la Charte, est restreinte et subordonnée à l'obtention de l'approbation préalable du ministre de tutelle. Dans l'ensemble, les dispositions de la loi sur les conseils locaux relatives au droit de contracter des emprunts donnent l'impression que celui-ci est fortement restreint, à la fois parce que le texte exige le consentement du gouvernement par la voix du ministre de tutelle des collectivités locales, et parce qu'il faut que l'emprunt soit approuvé par référendum si la durée de remboursement est supérieure à huit ans. On pourrait soutenir que la récente crise économique et les pratiques des institutions financières et organismes de crédit rendent l'approbation du gouvernement obligatoire et nécessaire vu que ceux-ci pourraient exiger de lui qu'il garantisse de telles obligations. Il n'en demeure pas moins que les conseils locaux ont un accès au marché national des capitaux fortement restreint et qu'ils ne peuvent investir dans des entreprises commerciales sans le consentement du gouvernement central.

195. Il s'ensuit que Malte respecte partiellement l'article 9, paragraphe 8, de la Charte. Bien que la loi sur les conseils locaux permette à ceux-ci d'avoir accès au marché national des capitaux, ce qui est l'objectif de l'article 9, paragraphe 8, de la Charte, les restrictions et conditions qu'elle impose font échec à la réalisation de cet objectif.

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.

196. En application de l'article 37(1) de la loi sur les conseils locaux, deux conseils locaux ou plus peuvent s'acquitter de leurs fonctions conjointement et ils peuvent aussi s'accorder pour que celles-ci soient exercées par un comité mixte ou par l'un de leurs agents. L'article 37(2) indique quant à lui que lorsqu'il existe un tel accord, les conseils locaux peuvent se réunir en séances communes pour examiner l'exercice des fonctions sur lesquelles porte l'accord et tous les conseillers municipaux ont le droit d'y participer et de voter, s'il y a lieu, sauf dispositions contraires dans l'accord.

197. Il semble que Malte respecte pleinement cette disposition de la Charte. Les conseils locaux se sont abondamment servis de ces droits en ce qui concerne les domaines de compétence qui leur ont été récemment confiés, notamment la police locale et l'éclairage public.

198. En vertu de son article 10, paragraphe 2, la Charte impose aux États signataires de reconnaître le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et leur droit d'adhérer à une association internationale de collectivités locales.

199. Selon l'article 37(2) de la loi sur les conseils locaux, ceux-ci adhéreront à une association reconnue en tant que telle par le gouvernement pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et ils adhéreront à une association internationale de collectivités locales.

200. Malte respecte pleinement cette exigence de la Charte et la teneur de l'article 37, paragraphe 2, de la loi correspond à celle de l'article 10, paragraphe 2, de la Charte. L'association dont il est question à l'article 10(2) de la Charte est l'Association des conseils locaux, qui est assez active malgré ses moyens, notamment d'ordre administratif, limités.

201. L'article 10, paragraphe 3, de la Charte dispose que les collectivités locales doivent avoir le droit de coopérer avec leurs homologues d'autres États.

202. L'article 79(1) de la loi sur les conseils locaux autorise un conseil local à passer des accords de jumelage avec une ville, une municipalité, un village ou autre commune de tout autre pays, sous réserve de l'approbation du ministre de tutelle des collectivités locales, ce dernier tenant compte de l'opinion de l'Association des conseils locaux sur le projet de jumelage.

203. En outre, en vertu de l'article 79(2) de la loi sur les conseils locaux, le ministre de tutelle des collectivités locales peut réglementer les accords de jumelage entre conseils locaux. À cet effet, une législation subsidiaire, qui est entrée en vigueur le 12 mai 2009, est venue régir la conclusion et la mise en œuvre des accords de jumelage entre conseils locaux maltais ou entre ceux-ci et des localités, collectivités locales ou conseils locaux d'un autre pays.

204. Conformément au Règlement sur les conseils locaux (jumelage), législation subsidiaire 363.141, du 12 mai 2009, un jumelage est défini comme étant un accord d'amitié, de coopération ou d'association entre deux communautés dans différents pays ou un accord d'amitié, de coopération ou d'association entre conseils locaux maltais, même si l'accord n'est pas expressément appelé « jumelage ». L'article 3 autorise un conseil local à conclure des accords de jumelage avec un autre conseil local, ou une localité, une collectivité locale ou un conseil local d'un autre pays, en tenant compte du fait que le pays choisi devra autant que possible être membre de l'Union européenne ou candidat à l'Union européenne, l'accord permettant alors au conseil local de bénéficier de l'Union européenne. Toutefois, en application de l'article 4, avant de lancer un processus de jumelage, le conseil doit soumettre un rapport écrit au directeur de tutelle des conseils locaux précisant les objectifs et motifs du jumelage proposé, donnant une estimation des dépenses liées à celui-ci,

précisant le nom du conseiller municipal chargé du processus de jumelage et contenant une déclaration du secrétaire exécutif selon laquelle le rapport a bien été examiné et approuvé par le conseil, ainsi qu'un plan de travail sur le jumelage.

205. Le directeur de tutelle des conseils locaux fait part de ses recommandations au ministre de tutelle des collectivités locales, lequel peut soit approuver le projet d'accord de jumelage, soit le rejeter en motivant sa décision.

206. Le Règlement susmentionné, qui est assez restrictif, va jusqu'à prescrire sous quelle forme l'accord de jumelage doit être signé. En outre, le Règlement sur le jumelage contient des dispositions précises sur les dépenses engagées en vue de la conclusion, de la signature et de la mise en œuvre d'un accord de jumelage, et il dispose même que si celui-ci est conclu avec une localité d'un autre pays, les billets d'avion doivent être pris en classe économique/touriste, et pas en classe affaires, et que les dépenses doivent être aussi réduites que possible.

207. Les conseils locaux qui décident de conclure des accords de jumelage et ceux qui l'ont déjà fait doivent établir un budget « jumelage », celui-ci ne devant pas dépasser 3 500 euros ou 0,5 % de la dotation financière de l'exercice en cours, le montant le plus élevé l'emportant.

208. Les dispositions susmentionnées sont de toute évidence conformes à l'article 10, paragraphe 3, de la Charte.

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.

209. Selon cet article de la Charte, 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.

210. Conformément à l'article 38 de la loi sur les conseils locaux, ceux-ci ont le droit de contester devant un tribunal toute décision faisant obstacle de quelque façon que ce soit au libre exercice des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de ladite loi.

211. Il s'ensuit que la République de Malte respecte pleinement l'article 11 de la Charte, la teneur de l'article 38 de la loi sur les conseils locaux étant similaire.

8. CONCLUSIONS D'ORDRE GÉNÉRAL SUR LE RESPECT DE LA CHARTE

212. Comme on aura pu le constater à la lecture de ce qui précède, la République de Malte doit améliorer son degré de conformité à la Charte.

213. Depuis le rapport de suivi et les recommandations du Congrès de 2011, la République de Malte n'a procédé à aucun amendement significatif de ses textes de loi ou de sa réglementation pour répondre aux préoccupations, remarques et recommandations qui lui avaient été adressées, elle n'a pas encore ratifié l'article 9, paragraphe 3, de la Charte et ne se considère toujours pas liée par celui-ci, et elle doit réexaminer certains manquements aux principes inscrits dans la Charte.

214. La République de Malte ne respecte pas l'objectif de la Charte visant à ce que les collectivités locales règlent une part importante des affaires publiques, et ce en raison des fonctions limitées que la loi sur les conseils locaux octroie aux conseils locaux.

215. Par ailleurs, le rôle du secrétaire exécutif et l'intervention du gouvernement central, par l'intermédiaire du ministre de tutelle des collectivités locales, dans la désignation, la révocation et la mutation dudit agent, continuent de susciter des préoccupations.

216. Il n'existe pas de procédures formelles ni de mécanismes de consultation établis entre le gouvernement central et les conseils locaux ou l'Association des conseils locaux. Au cours de la visite de suivi, la délégation s'est rendu compte du grand mécontentement des collectivités locales à ce propos ; des mesures doivent être prises pour remédier à ce véritable non-respect des dispositions de la Charte.

217. Le montant des indemnités et honoraires payables respectivement aux conseillers municipaux et aux maires reste en outre très bas et la loi sur les conseils locaux ne contient aucune disposition autorisant le versement d'une compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice des fonctions ou des gains perdus, une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

218. Surtout, les conseils locaux sont toujours extrêmement tributaires du gouvernement central et de l'attribution des subventions annuelles en application de la loi sur la dotation annuelle et dans le cadre du budget annuel. Les crédits qui leur sont affectés sont insuffisants et ils sont destinés à couvrir des dépenses spécifiques. Compte tenu du type, de la nature et du montant des subventions octroyées aux conseils locaux, à quoi s'ajoutent leurs fonctions limitées et leur incapacité à lever des impôts ou des redevances, il est clair que les conseils locaux sont financièrement dépendants du gouvernement central et qu'ils ne sont pas en mesure d'utiliser librement les crédits qui leur sont alloués pour s'acquitter de leurs fonctions ou de se lancer dans des projets à long terme au profit des habitants de leurs communes. Il leur est également difficile de souscrire des emprunts auprès du marché national des capitaux ou de toute autre source dès lors que le consentement du gouvernement central est requis et que si la durée de remboursement dépasse huit ans, l'approbation préalable par référendum est exigée.

9. RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

219. Pour évaluer le degré de conformité aux articles de la Charte et les perspectives de réforme, il faut tenir compte des progrès que cet État membre a accomplis depuis l'introduction du système de collectivités locales.

220. Comme indiqué plus haut, la loi sur les conseils locaux a été promulguée assez récemment par rapport à d'autres États membres, et elle a été amendée à maintes reprises depuis lors. Néanmoins, le sentiment global qui se dégage est que les mesures prises pour s'assurer de la conformité avec la Charte restent timides et dans l'ensemble d'une ampleur réduite. Les conseils locaux sont encore loin d'avoir le droit de régler une part importante des affaires publiques, comme l'exige la Charte, et l'objectif de créer un système d'autonomie locale n'a pas encore été atteint. À cela s'ajoutent des facteurs aggravants : l'incapacité des conseils locaux à générer des recettes en levant des impôts ou des redevances et leur dépendance à l'égard des subventions annuelles publiques, raison pour laquelle, peut-on affirmer, ils demeurent financièrement tributaires du gouvernement central.

221. Il faut faire le point sur la législation en matière d'autonomie locale en République de Malte afin de mettre en œuvre des réformes efficaces et de veiller au respect de la Charte.

222. Il faut avant tout doter les conseils locaux de nouvelles fonctions, responsabilités et droits afin de leur permettre de régler une part plus importante des affaires publiques de leurs communes, tout en s'assurant qu'ils disposent de ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions de manière efficace et efficiente.

223. Dans la mesure du possible, les fonctions que la loi exclut actuellement des compétences des conseils locaux doivent leur être confiées. L'administration, l'utilisation et la gestion des parcs, jardins, monuments et sites industriels ainsi que la perception de fonds, droits et autres types de redevances ou produits devraient leur incomber : ils obtiendraient ainsi de nouvelles fonctions, et donc des responsabilités supplémentaires et la possibilité de s'en acquitter grâce à une plus grande capacité à générer leurs propres recettes.

224. La subvention annuelle que touchent les conseils locaux doit être revue à la hausse et les crédits qui leur sont octroyés ne doivent pas être destinés à couvrir des dépenses spécifiques. Il faudrait plutôt leur donner la possibilité d'utiliser librement cette subvention, en fonction de leurs propres

priorités et objectifs, aussi bien à court terme qu'à long terme. En même temps, la méthode de calcul de la subvention annuelle doit offrir des assurances et permettre aux conseils locaux d'entreprendre des projets d'intérêt public plus onéreux et de plus grande ampleur.

225. L'article 9, paragraphe 3, de la Charte doit être ratifié et les conseils locaux doivent se voir octroyer le pouvoir et le droit de lever et percevoir des redevances et impôts locaux, ce qui leur permettrait de générer davantage de recettes. En outre, ce sera un pas en avant vers la réalisation de l'objectif d'autonomie locale et les conseils locaux auront les assurances nécessaires pour élaborer des plans d'avenir qui leur permettront de moderniser les communes et d'améliorer les services fournis aux habitants. La République de Malte devrait commencer par étudier la possibilité d'accorder aux conseils locaux la responsabilité et le droit de lever et percevoir certains impôts qui relèvent actuellement de la compétence du gouvernement central.

226. Il faudrait supprimer la condition imposant d'obtenir l'approbation du gouvernement central pour pouvoir souscrire des emprunts ou avoir accès au marché national des capitaux.

227. Il faudrait réduire l'intervention du gouvernement central, par l'intermédiaire du ministre de tutelle des collectivités locales et du ministre des Finances, dans les affaires locales, le gouvernement devant se contenter de veiller à la légalité des opérations des conseils locaux, et il faudrait en même temps autoriser ces derniers à effectuer eux-mêmes leurs tâches administratives et réglementaires, sans le contrôle ni la supervision du gouvernement central.

228. Il faudrait supprimer l'exigence selon laquelle le ministre de tutelle des collectivités locales doit donner son approbation et son consentement préalables en ce qui concerne la désignation et la révocation des secrétaires exécutifs, ainsi que le pouvoir dudit ministre de muter un secrétaire exécutif d'un conseil local vers un autre. Le gouvernement central devrait s'en tenir à recevoir notification, par l'intermédiaire du ministre de tutelle des collectivités locales, de la désignation ou de la révocation des secrétaires exécutifs. Il faudrait supprimer le droit du ministre des Finances de muter un secrétaire exécutif d'un conseil local vers un autre.

229. Il faut réexaminer et revoir la méthode de calcul du nombre maximum d'employés qu'un conseil local peut engager. Il faudrait que les conseils locaux déterminent chacun le nombre d'employés travaillant pour eux, en fonction de leurs besoins, de leurs caractéristiques propres, de leurs recettes, de leurs fonctions et de leurs dépenses, au lieu du système actuel dans lequel un nombre d'employés maximum est fixé uniquement sur la base du nombre d'habitants de chaque commune.

230. La République de Malte doit veiller à ce que des mécanismes de consultation adéquats soient mis en place afin que le gouvernement central consulte aussi bien les conseils locaux que l'Association des conseils locaux avant toute décision ou promulgation d'amendements législatifs susceptibles d'affecter leurs fonctions, pouvoirs, droits et responsabilités.

231. Il faudrait augmenter les honoraires et indemnités payables aux maires et aux conseillers municipaux, et introduire de nouvelles dispositions dans la loi afin que ces derniers reçoivent une compensation adéquate des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante, et que leur soient remboursés les autres frais raisonnables engagés dans l'exercice de leur mandat.

232. La ville de La Valette devrait se voir octroyer un statut juridique spécial compte tenu de son importance et de ses responsabilités particulières dans le pays en sa qualité de capitale, mais aussi car sa population est trois fois plus importante en journée que la nuit.

233. La République de Malte doit également prendre des mesures, en coordination avec les collectivités locales, visant à encourager et aider les femmes à avoir accès aux fonctions politiques locales afin qu'elles soient plus équitablement représentées.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès à Malte

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS À MALTE La Valette, Żebbug, Mosta, Gharb et Senglea (22 - 24 novembre 2016) PROJET DE PROGRAMME

Délégation du Congrès

Rapporteurs :

M. Risto RAUTAVA

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux (PPE/CCE)
Membre du conseil municipal d'Helsinki
Finlande

M. Stewart DICKSON

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions (GILD)
Membre de l'assemblée législative d'Irlande du Nord
Royaume-Uni

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi

Expert :

M. George COUCOUNIS

Membre de Groupe d'experts indépendants sur la
Charte européenne de l'autonomie locale (Chypre)

Interprètes :

Mme Annette SCERRI
Mme Fiona NAVARRO

Au cours des réunions, la langue de travail sera le maltais et l'interprétation sera assurée entre le maltais et l'anglais.

Lundi 21 novembre 2016
La Valette

Arrivée de la délégation du Congrès

Mardi 22 novembre 2016
La Valette, Żebbug et Mosta

Réunion conjointe avec la délégation maltaise auprès du Congrès, les représentants de l'Association des conseils locaux et les experts indépendants

- Délégation maltaise auprès du Congrès :

- **M. Mario FAVA**, Président de la délégation, membre du Conseil de Swieqi
- **M. Mario GAUCI**, Vice-Président de la délégation, maire adjoint de Gharghur
- **Mme Josianne CUTAJAR**, membre titulaire, membre du Conseil de Nadur
- **M. Jean-Pierre ATTARD**, membre suppléant du Conseil de Zurrieq
- **Mme Amanda ABELA**, membre suppléante de Conseil de Zejtun
- **M. Byron CAMILLERI**, membre suppléant du Conseil de Fgura

- Association des conseils locaux

- **M. Marc SANT**, président de l'Association des conseils locaux et membre du conseil de Lija
- **M. Paul FARRUGIA**, vice-président pour les Affaires nationales auprès de l'Association des conseils locaux, maire de Tarxien et président de région, Comité régional sud-est
- **M. Samuel AZZOPARDI**, vice-président pour les Affaires internationales auprès de l'Association des conseils locaux, maire de Victoria (Rabat), président de région, Comité régional de Gozo

Hôtel de ville de La Valette :

- **M. Alexiei DINGLI**, maire

Cour constitutionnelle de Malte :

- **M. Silvio CAMILLERI**, *Président*
- **M. Giannino Caruana DEMAJO**, *juge administratif principal et vice-président, Comité d'études judiciaires*
- **M. Noel CUSCHIERI**, président de la chambre familiale du tribunal civil

Conseil local de Żebbug :

- **Mme Sarah AGIUS**, maire

Conseil local de Mosta :

- **M. Edwin VASSALLO**, maire

Mercredi 23 novembre 2016
La Valette et Għasri

Parlement :

- **M. Anġlu FARRUGIA**, président de la Chambre des représentants
- **M. Michael FALZON**, parlementaire (groupe parlementaire gouvernemental)
- **M. Karl GOUDER**, parlementaire (groupe parlementaire de l'opposition)
- **M. John VELLA**, assistant greffier, Chambre des représentants

Médiateur :

- **M. Anthony C. MIFSUD**, médiateur parlementaire
- **M. Perit David PACE**, commissaire pour l'environnement et la planification
- **Mme Monica Borg GALEA**, chef de la Section Enquêtes

Bureau d'audit national :

- **M. Charles DEGUARA**, auditeur général
- **M. Brian VELLA**, auditeur général adjoint
- **Mme Tanya MERCIECA**, auditrice générale adjointe
- **Mme Maria FERRIGI**, auditrice principale

Secrétariat parlementaire pour les collectivités locales :

- **M. Stefan BUONTEMPO**, secrétaire parlementaire pour les collectivités locales
- **M. Adrian MIFSUD**, directeur, Section Collectivités locales
- **M. Natalino ATTARD**, directeur général
- **M. Perit John Baptist FARRUGIA**, conseiller municipal

Comité régional de Gozo :

- **M. Joseph CORDINA**, maire
- **M. George REFALO**, secrétaire exécutif

Conseil local de Għarb (île de Gozo) :

- **M. David APAP**, maire

Réunion avec M. Ian MICALLEF, membre titulaire du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Jeudi 24 novembre 2016
Senglea

Conseil local de Senglea :

- **M. Joseph CASHA**, maire

Départ de la délégation de suivi du Congrès