

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 87 (2001)¹ sur la démocratie locale et régionale en Lituanie

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire Res(2000)1 du Comité des Ministres qui charge le CPLRE d'élaborer des rapports par pays sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats;

b. les Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) du CPLRE établissant des principes directeurs concernant l'élaboration des rapports précités;

2. Compte tenu du mandat donné à sa Commission institutionnelle pour l'élaboration de ces rapports et à la suite d'un accord avec le Comité des régions pour la préparation des rapports concernant les pays candidats à l'Union européenne;

3. Ayant examiné le rapport de la Commission institutionnelle sur la situation de la démocratie locale et régionale en Lituanie, établi par M. Louis Roppe (Belgique, L) et M. Owen Masters (Royaume-Uni, R), rapporteurs;

4. Remerciant les représentants du Gouvernement lituanien (cabinet du Premier ministre, ministère de l'Intérieur, ministère des Finances, ministère de la Justice, ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire), du parlement (commission de l'administration et de l'autonomie locale), de la présidence (bureau du conseiller aux affaires locales), les représentants de l'Association des autorités locales de Lituanie, les maires, les conseillers municipaux et le chef de la délégation de l'Union européenne en Lituanie que les rapporteurs du CPLRE ont rencontrés lors de leurs deux visites officielles dans le pays, pour le dialogue franc et constructif et les informations détaillées fournies en vue de l'élaboration du rapport;

5. Remerciant notamment le département de la Fonction publique du ministère de l'Intérieur pour l'organisation parfaite des visites précitées;

6. Se félicitant de la ratification par la Lituanie de la Charte européenne de l'autonomie locale (25 mai 1999), acceptée sans aucune réserve, et de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (13 juin 1997), et espérant que les

deux protocoles additionnels à cette convention seront bientôt ratifiés par les autorités lituaniennes;

7. Regrettant que la Lituanie n'ait pas encore signé et ratifié la Convention européenne des langues régionales ou minoritaires, ni la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local,

8. Prend acte du cadre juridique révisé relatif à l'autonomie locale et au développement régional. Il s'agit là d'une bonne base pour le développement de la démocratie locale et régionale dans le pays, conformément aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale et aux principes exprimés dans le projet de charte européenne de l'autonomie régionale;

9. Suit avec grand intérêt le nouveau programme de réforme de l'administration, élaboré par le gouvernement et approuvé par le parlement en 2000, portant notamment sur la création de régions élargies, fondées sur un véritable système d'autonomie directe, et sur le transfert aux municipalités d'importantes compétences;

10. Estime que, afin de mener à bien le programme de réformes précité et de faciliter l'application du cadre juridique mentionné ci-dessus, il serait bon que le principe de subsidiarité défini à l'article 4, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale soit reflété explicitement dans la législation régissant le partage des compétences entre les différents échelons administratifs;

11. Considère, à cet égard, que, à la suite de l'intégration de l'article précité dans la législation nationale grâce à la ratification de la Charte, la mention expresse du principe de subsidiarité dans un texte juridique, parallèlement au principe de l'autonomie locale (défini à l'article 3, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale et déjà reconnu dans la Constitution et dans la législation pertinente) compléterait le cadre juridique de la Lituanie dans le domaine de la fonction publique, en faisant de ce cadre un modèle novateur pour d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe;

12. Estime, s'agissant de la démocratie locale, que le cadre juridique de l'autonomie locale est, dans certains cas, incomplet et contradictoire et que les autorités lituaniennes compétentes devraient réviser ou adopter certaines lois et décrets d'application;

13. Gardant ces éléments à l'esprit, invite les autorités lituaniennes compétentes à prendre en compte les considérations et recommandations ci-après:

13.1. s'agissant des compétences des collectivités locales (régies par les articles 3, paragraphe 1, et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

a. relève que la description détaillée des fonctions, associée au principe de compétence générale, que font les lois pertinentes lituaniennes, représente une base très positive pour le fonctionnement des collectivités locales en Lituanie;

b. recommande, néanmoins, aux autorités lituaniennes:

i. d'améliorer encore la législation sur l'autonomie locale en précisant que les compétences transférées (par un acte législatif) aux collectivités locales le sont à part entière et de manière exclusive, et qu'elles ne peuvent être sapées ou limitées par une autre autorité centrale ou régionale, sauf dans les cas où la loi le prévoit;

ii. de mentionner dans la législation sur l'autonomie locale la possibilité pour les collectivités locales d'adapter l'exercice des compétences déléguées aux conditions locales,

13.2. s'agissant des ressources financières des collectivités locales (prévues à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

a. a été informé qu'un conflit avait éclaté entre un certain nombre d'autorités locales et le gouvernement concernant les dépenses supplémentaires à assumer sur les budgets locaux, ce qui résulte indirectement des décisions du gouvernement, et la non-compensation de ces dépenses par les autorités centrales comme le prévoit la loi;

b. est satisfait d'apprendre, à cet égard, que le gouvernement a récemment pris l'initiative d'élaborer un projet de loi visant à reconnaître sa dette et que l'Association des autorités locales de Lituanie coopérera avec le gouvernement et le parlement dans le cadre de cette procédure;

c. au vu de ces considérations, se déclare néanmoins préoccupé:

i. par le fait qu'une faible proportion des recettes perçues en Lituanie provient d'un véritable système d'impôts locaux dont les autorités locales peuvent fixer le taux, et par le rôle prédominant joué par les transferts et la redistribution des taxes et impôts par rapport aux ressources propres;

ii. par le rendement relativement faible des impôts que les autorités locales ont le droit de lever;

iii. par le fait que, dans certains cas, l'Etat attribue de nouvelles compétences aux autorités locales sans leur allouer les ressources nécessaires pour les assumer;

iv. par les incidences des problèmes économiques nationaux sur les budgets locaux, même lorsque ces incidences sont liées aux contraintes fixées par d'autres organisations internationales, comme l'Union européenne ou le Fonds monétaire international;

d. compte tenu de ces éléments, recommande:

i. que le régime fiscal soit révisé comme l'ont déjà annoncé certains représentants du gouvernement et du parlement, pour donner aux autorités locales, non seulement en théorie, mais aussi en pratique, la possibilité de lever leurs propres impôts et d'en déterminer le taux;

ii. que la propriété des biens fonciers et des immeubles pertinents soit transférée aux autorités locales afin de mettre en œuvre la révision précitée, conformément à la

loi, et en application du principe de subsidiarité mentionné ci-dessus;

iii. de fournir aux autorités locales les ressources financières qui leur sont nécessaires pour assumer les nouvelles compétences qui leur sont transférées et/ou déléguées;

iv. de reconnaître, dans la législation nationale – afin de répondre à cette exigence –, le «principe de connexité», tel qu'il est formulé par le CPLRE dans ses Recommandations 64 (1999) et 79 (2000)²;

v. d'examiner, tout d'abord avec les représentants des autorités précitées, toutes les décisions prises pour satisfaire aux conditions imposées par les accords internationaux qui peuvent affecter le droit des autorités locales à des ressources financières adéquates;

13.3. s'agissant du droit de consultation des collectivités ou autorités locales (prévu par les articles 4, paragraphe 6, 5 et 9, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale):

a. a été informé que des conflits avaient éclaté notamment sur des questions financières;

b. compte tenu de ces éléments, recommande aux autorités lituaniennes:

i. de consulter régulièrement l'association précitée lorsque les intérêts et les compétences des autorités locales sont en jeu;

ii. d'appliquer rigoureusement à l'avenir l'accord pertinent;

iii. en particulier, de dûment consulter aussi les communautés locales lorsqu'une réforme de la structure administrative territoriale est proposée;

13.4. concernant le contrôle administratif des actes des collectivités locales (régi par l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

a. rappelle que tous les contrôles d'une autorité centrale ou régionale doivent être exercés dans le respect de la proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver;

b. à cet égard, recommande aux autorités lituaniennes:

i. de préférer un contrôle exercé par des représentants du gouvernement par le biais de recommandations, de demandes motivées et de recours devant les tribunaux à tout contrôle destiné à suspendre par décret l'application des décisions des autorités locales;

ii. de ne pas se servir, dans la pratique, du contrôleur municipal pour effectuer a priori un contrôle financier indirect sur l'opportunité des décisions prises par les municipalités;

13.5. concernant le droit des collectivités locales à une protection judiciaire (prévu par l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

a. a été informé que la législation avait été récemment modifiée et, par conséquent, interprétée différemment;

b. à cet égard, recommande aux autorités lituaniennes:

i. de garantir, de manière définitive, dans la législation pertinente, le droit constitutionnel des collectivités locales à introduire un recours contre les décisions et/ou les omissions des autorités centrales (y compris du gouvernement) qui violent leurs droits;

ii. de garantir en pratique les droits constitutionnels des collectivités locales à une protection judiciaire en permettant aux tribunaux compétents de prendre les décisions qui s'imposent en réponse au recours précité;

13.6. concernant la question politique relative à l'éventuelle élection directe du maire par la population:

a. considère que cette question devrait être approfondie par les autorités locales et centrales et par les partis politiques concernés;

b. est convaincu que cette importante question doit prendre en compte tous les avantages et inconvénients d'une élection directe des maires et que la complexité de la procédure (l'amendement de la Constitution est nécessaire) garantit que sera mené un examen approfondi et commun des avantages et inconvénients, compte tenu de la situation sociale, politique et économique actuelle du pays;

13.7. concernant la formation des élus locaux et du personnel, est convaincu qu'il est nécessaire de développer encore cette action en Lituanie et de donner aux autorités locales les ressources nécessaires pour organiser et assurer la formation des élus et du personnel, en coopération avec Ento (European network of training organisations for local and regional authorities, réseau européen des organisations de formation);

14. En ce qui concerne la réforme de l'administration régionale en cours, vu les lois et programmes pertinents ainsi que les principes énoncés dans le projet de charte européenne de l'autonomie régionale du CPLRE, invite les autorités lituaniennes compétentes à tenir compte des observations et recommandations ci-après:

a. il faut poursuivre jusqu'au bout l'objectif ultime de la réforme précitée qui est de créer des régions élargies gérées

par des conseils régionaux directement élus représentant un véritable système d'autonomie régionale;

b. néanmoins, cet objectif:

i. ne peut pas être réalisé artificiellement et doit être fondé sur des besoins socio-économiques et ethnoculturels concrets;

ii. doit être poursuivi progressivement grâce à une consultation régulière de la population;

c. le système actuel d'administration régionale qui est fondé, d'une part, sur des conseils régionaux constitués de conseillers municipaux, de maires et de gouverneurs de comté (nommés par le pouvoir central), et, d'autre part, sur des comtés (représentant le pouvoir central à l'échelon régional) doit être considéré comme une première étape permettant aux autorités lituaniennes de mettre en œuvre la réforme territoriale précitée visant à créer un système d'autonomie régionale;

d. à cet égard, il faut:

i. suivre le fonctionnement de ce système provisoire afin d'évaluer s'il convient de maintenir les comtés, une fois la réforme achevée;

ii. étudier la nécessité d'attribuer des organes exécutifs et des structures administratives spécifiques aux autorités représentant le nouvel échelon d'autonomie régionale proposé;

e. le partage des responsabilités entre les communes, les régions (celles qui existent et celles qui pourraient être créées à la suite de la réforme en cours) et les comtés devrait être déterminé sur la base du principe de subsidiarité qui, comme on l'a déjà signalé, prévoit que les compétences doivent être exercées, de préférence, par les autorités les plus proches des citoyens.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 30 mai 2001, 2^e séance (voir Doc. CG (8) 4, projet de recommandation présenté par MM. L. Roppe et O. Masters, rapporteurs).

2. Ce principe établit que, afin de maintenir un équilibre entre les compétences et les moyens nécessaires à les exercer, à chaque nouveau transfert de compétence envisagé doit être clairement associé le mode de financement correspondant et ce, qu'il s'agisse d'un transfert d'une nouvelle ressource fiscale, d'une nouvelle ressource de transfert, d'une attribution de nouveau personnel ou d'une cession de structures matérielles.