

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 401 (2017)¹ La démocratie locale en Estonie

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 susmentionnée, qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale »;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 susmentionnée, qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale »;

c. à sa Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

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

2. Le Congrès rappelle que:

a. l'Estonie a adhéré au Conseil de l'Europe le 14 mai 1993. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 4 novembre 1993 et l'a ratifiée le 16 décembre 1994. La Charte est entrée en vigueur concernant l'Estonie le 1^{er} avril 1995. L'Estonie n'a émis aucune réserve ni déclaration concernant la Charte;

b. l'Estonie a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 20 avril 2011. Le protocole est entré en vigueur le 1^{er} juin 2012;

c. la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi) a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Estonie à la lumière de la Charte. Elle a nommé M. Henrik Hammar, Suède (L, PPE/CCE), et M. Leendert Verbeek, Pays-Bas (R, SOC), en tant que corapporteurs. Ils sont chargés par la commission de suivi de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale en Estonie;

d. la visite de suivi s'est déroulée du 6 au 8 septembre 2016. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions politiques telles que le parlement, le ministère de l'Administration publique, la ville de Tallinn et les comtés d'Ida Viru et Järva, les îles occidentales, la Chancellerie de la justice, la Cour nationale des comptes et la Cour suprême. La délégation a également rencontré des membres de la délégation estonienne du Congrès et des représentants d'associations. Le programme détaillé de la visite figure en annexe de l'exposé des motifs;

e. la délégation tient à remercier les autorités centrales et locales de l'Estonie, la délégation estonienne du Congrès, les associations nationales de pouvoirs locaux et tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur disponibilité et pour les informations fournies. La délégation remercie également l'ambassadeur de l'Estonie auprès du Conseil de l'Europe, qui a contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction:

a. la ratification par l'Estonie en 2011 du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui témoigne d'un engagement politique en faveur de la participation des citoyens aux affaires publiques locales;

b. la révision de la loi sur le budget de l'État (article 46 (2)-(4)) afin de renforcer l'interaction entre l'État et les collectivités locales, et leurs associations au sujet des postes budgétaires;

c. les initiatives des institutions estoniennes pour engager un vaste processus de réforme de la structure territoriale du pays aux niveaux local et national.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant:

a. l'absence de répartition claire des compétences entre les autorités locales et celles de l'État (article 4, paragraphes 2 et 4);

b. l'absence de ressources financières adéquates correspondantes pour le transfert de compétences aux collectivités locales et le fait que celles-ci dépendent lourdement de dotations et de transferts de l'État (article 9, paragraphes 2 à 4);

c. l'insuffisance des ressources propres des collectivités locales pour assurer leurs tâches, en particulier dans les zones rurales, le faible niveau des recettes fiscales propres des collectivités locales (article 9, paragraphe 3) et le fait que le système de financement des collectivités locales n'est ni diversifié ni évolutif (article 9, paragraphe 4);

d. le fait que, dans la pratique, les consultations sur les questions intéressant les collectivités locales ne sont pas systématiques et que les délais appliqués à ces consultations sont trop brefs pour permettre une consultation adéquate et effective au sens de l'article 4, paragraphe 6;

e. le manque de clarté des procédures de répartition, y compris les dispositifs de péréquation et de soutien spécifique, ainsi que l'insuffisance du fonds de péréquation

pour couvrir les besoins des collectivités locales (article 9, paragraphe 5).

5. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités estoniennes:

a. à clarifier leur législation concernant la répartition des tâches et fonctions obligatoires entre les collectivités locales et l'État, et à transférer un maximum de compétences au niveau local, avec les financements correspondants. Ces mesures pourraient compléter l'approche du gouvernement visant à renforcer la démocratie locale au moyen d'une fusion au sein d'unités territoriales plus vastes;

b. à combiner autant que possible la responsabilité fonctionnelle de l'État pour une compétence donnée et la responsabilité financière de couvrir les coûts de sa mise en œuvre, et à ne pas utiliser la réforme de l'État sur le niveau d'administration pour dissimuler un transfert de responsabilités aux collectivités locales;

c. à modifier la législation interne conformément à la conduite de la réforme territoriale, afin d'accorder une plus grande autonomie financière aux collectivités locales et de diversifier le système financier de sources de revenus, en améliorant le système de fiscalité locale et en augmentant la part locale sur les impôts nationaux;

d. à garantir dans la pratique l'existence de délais raisonnables et la régularité des consultations avec les collectivités locales sur les questions qui les concernent directement, conformément à l'article 4, paragraphe 6, de la Charte. La consultation devra être adaptée à la nécessité pour les collectivités locales de suivre attentivement les délibérations, en particulier dans le domaine des processus de réforme et sur les questions ayant trait aux finances locales;

e. à accroître la dotation au fonds de péréquation, à réviser les critères de sa répartition et à développer de nouveaux instruments verticaux et horizontaux pour améliorer le système de péréquation financière estonien et pour renforcer l'autonomie financière des collectivités locales.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale en Estonie, ainsi que son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet État membre.

1. 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\(2017\)04](#), exposé des motifs), rapporteurs: Henrik HAMMAR, Suède (L, PPE/CCE), et Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC).