

34^e SESSION

Rapport
CG34(2018)11final
27 mars 2018

La démocratie locale et régionale en Lettonie

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Xavier CADORET, France (L, SOC)
Marc COOLS, Belgique (L, GILD)

Recommandation 412 (2018)2
Exposé des motifs5

Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi en Lettonie depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale en 1996.

Il met en évidence la situation globalement positive de l'autonomie locale en Lettonie. Le rapport souligne en particulier une grande autonomie des collectivités locales, un domaine large de compétences locales et une bonne pratique de dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales. Il salue en particulier le recours systématique dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à la Charte, garantissant ainsi son applicabilité.

Les rapporteurs attirent toutefois l'attention des autorités nationales sur l'instabilité des finances locales et l'insuffisance du système de péréquation. Il est aussi pris note d'une pratique de « sur-réglementation » dans le domaine des fonctions « autonomes » des collectivités locales qui réduit de fait leur autonomie.

Ainsi, le Congrès recommande à la Lettonie une série de mesures visant à stabiliser les finances locales et à renforcer l'autonomie fiscale des collectivités locales. Il est également recommandé aux autorités nationales d'accroître la contribution de l'État au fonds de péréquation et de clarifier le système des compétences locales. Même si le système de consultation est jugé dans l'ensemble satisfaisant, les délais des mécanismes de consultation des collectivités locales pourraient être allongés afin d'en améliorer l'efficacité.

Le rapport réitère l'importance d'octroyer le droit de vote aux élections locales aux non-citoyens pour améliorer l'exercice des droits politiques de cette partie de la population.

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

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

RECOMMANDATION 412 (2018)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

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

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

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

2. Le Congrès note que :

a. la Lettonie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 10 février 1995. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122, ci-après « la Charte ») le 5 décembre 1996, laquelle est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} avril 1997 ;

b. conformément à l'article 12, paragraphe 1 de la Charte, la Lettonie a déclaré qu'elle n'était pas liée par l'article 9, paragraphe 8 de l'instrument ;

c. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Lettonie à la lumière de la Charte. Elle a chargé Marc Cools (Belgique, GILD) et Xavier Cadoret (France, SOC) d'élaborer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Lettonie. La délégation a bénéficié de l'assistance de Angel Moreno Molina, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

d. La visite de suivi a eu lieu du 12 au 14 septembre 2017. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document ;

e. Les corapporteurs tiennent à remercier la représentation permanente de la Lettonie auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes qu'ils ont rencontrées lors de leur visite pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies.

3. Le Congrès note avec satisfaction que :

a. la situation actuelle de l'autonomie locale appelle un jugement globalement positif ;

b. l'intervention de l'État dans les affaires locales est strictement limitée et encadrée par la loi, conformément aux exigences de la Charte ;

c. les collectivités locales jouissent d'une grande autonomie et d'un domaine de compétences remarquable ;

d. il existe une pratique de dialogue et de négociation sincère, fructueuse et vigoureuse entre le pouvoir central et les collectivités locales ;

e. la Cour constitutionnelle renvoie fréquemment dans sa jurisprudence à la Charte, garantissant ainsi son applicabilité ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 27 mars 2018, 1^e séance (voir le document CG34(2018)11 exposé des motifs), co-rapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC) et Marc COOLS, Belgique (L, GILD).

f. la coopération intercommunale est d'une manière générale satisfaisante.

4. Le Congrès note que les points ci-après appellent une attention particulière :

a. la situation des finances locales est instable, les recettes sont imprévisibles à long terme et l'autonomie fiscale des collectivités locales est fragile. En effet, il n'existe pas réellement d'« impôts locaux » au sens technique du terme ;

b. le système de péréquation pourrait être amélioré, puisque la contribution de l'État au fonds de péréquation est trop faible. La situation spécifique des petites communes n'est pas suffisamment prise en compte dans le système actuel de finances locales;

c. même si le système de consultation est dans l'ensemble satisfaisant, il arrive trop souvent que le délai accordé aux collectivités locales pour soumettre leurs commentaires et leurs suggestions sur les propositions de mesures soit trop court, ce qui limite leur capacité à faire des commentaires pertinents et argumentés ;

d. dans le domaine des fonctions « autonomes », il existe une pratique de « sur-réglementation » qui réduit de fait la liberté d'action et l'autonomie des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences. Il faudrait à cette fin clarifier le système des compétences locales ;

e. la catégorie de la population dénommée les « non-citoyens » fait toujours partie de la société lettone sans être autorisée à voter aux élections locales.

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

a. veiller à ce que les prochaines réformes fiscales garantissent aux pouvoirs locaux un niveau de ressources au moins équivalent à celui dont ils disposent aujourd'hui et ce hors transferts de nouvelles compétences, à renforcer l'autonomie fiscale des collectivités locales et à leur permettre de mieux prévoir leurs ressources financières ;

b. accroître la contribution de l'État au fonds de péréquation et à mieux tenir compte des particularités des petites communes rurales dans le système général des finances locales ;

c. allonger les délais des mécanismes de consultation des collectivités locales afin d'en améliorer l'efficacité et de permettre aux collectivités locales d'être plus réactives à toutes les questions traitées par l'État qui les concernent ;

d. clarifier le système de compétences pour éviter les chevauchements et veiller à ce que les collectivités locales aient toute latitude pour gérer leurs propres affaires avec les fonds correspondants ;

e. octroyer le droit de vote aux élections locales aux non-citoyens pour améliorer l'exercice des droits politiques de cette partie de la population ;

f. signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales du 16 novembre 2009 (STCE n° 207).

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES	6
2.1.	Contexte historique	6
2.2.	Situation politique et réformes.....	6
2.3.	Précédents rapports et recommandations	7
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE LETTONIE	8
3.1.	Constitution et cadre législatif ordinaire	8
3.2.	Système d'administration locale.....	9
3.3.	Statut de la capitale.....	10
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	11
4.1.	Article 2 : Fondement de l'autonomie locale	11
4.2.	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	12
4.3.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale.....	14
4.4.	Article 5 : Protection des limites territoriales	17
4.5.	Article 6 : Structures administratives.....	18
4.6.	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités	19
4.7.	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales	20
4.8.	Article 9 : Ressources financières.....	22
4.9.	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	29
4.10.	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale.....	31
5.	CONCLUSIONS	33
	ANNEXE I – Programme : visite de la délégation de suivi du Congrès en Lettonie.....	35

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Lettonie est l'un des États parties à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte »). Concrètement, la Lettonie a signé et ratifié la Charte le 5 décembre 1996. La Charte est entrée en vigueur dans ce pays le 1^{er} avril 1997. Lors de la ratification, la Lettonie a déclaré être liée par les dispositions suivantes de la Charte : l'article 2, l'article 3, paragraphes 1 et 2, l'article 4, l'article 5, l'article 6, paragraphe 1, l'article 7, paragraphes 1 et 3, l'article 8, paragraphes 1, 2 et 3, l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 5, 6 et 7, l'article 10 et l'article 11. Quelques années plus tard (lettre du ministère des Affaires étrangères de Lettonie en date du 17 mai 1999), la Lettonie a élargi le domaine de son engagement et déclaré être liée également par les dispositions suivantes : l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 9, paragraphe 4.

3. En conclusion, depuis 1999 la Lettonie est liée par tous les articles de la Charte à l'exception de l'article 9, paragraphe 8, qui est la seule disposition par laquelle cette république balte n'est pas liée. La Lettonie n'a pas limité le champ d'application de la Charte à une partie de son territoire ni à une catégorie de collectivités territoriales.

4. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Lettonie a aussi signé et ratifié les traités et protocoles suivants du Conseil de l'Europe :

— la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) : signée le 28 mai 1998 et ratifiée le 1^{er} décembre 1998. Entrée en vigueur pour la Lettonie : le 2 mars 1999.

— le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995 (STE n° 159) : signé le 28 mai 1998 et ratifié le 1^{er} décembre 1998. Entrée en vigueur pour la Lettonie : le 2 mars 1999.

5. Toutefois, la Lettonie n'a pas encore signé les conventions suivantes du Conseil de l'Europe ayant un lien avec les collectivités locales et régionales :

— le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169).

— la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, du 5 février 1992 (STE n° 144).

— le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, du 16 novembre 2009 (STE n° 207).

— le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STE n° 206).

6. Le Président de la commission de suivi du Congrès a nommé M. Marc Cools (Belgique, GILD) et M. Xavier Cadoret (France, SOC), en tant que rapporteurs, et les a chargés de rédiger et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale en Lettonie. Les rapporteurs ont effectué une visite de suivi officielle en Lettonie. La délégation était accompagnée d'un membre du Secrétariat du Congrès et a bénéficié de l'assistance de M. Angel M. Moreno (expert), que les rapporteurs souhaitent remercier pour son aide à la rédaction du présent rapport. Ci-après, ce groupe de personnes sera désigné « la délégation ».

7. La visite de suivi s'est tenue du 12 au 14 septembre 2017. Pendant la visite, la délégation du Congrès a eu des entretiens au ministère des Finances et au ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional, au Parlement national, à la Cour constitutionnelle, à la Cour des comptes et avec le Médiateur. La délégation s'est également entretenue avec les membres

de la délégation lettone du Congrès et des représentants de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux. Le programme détaillé de la visite figure en Annexe II au présent document. La délégation souhaite remercier tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur accueil chaleureux et les informations précieuses qui lui ont été fournies lors de ses entretiens.

2. CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES

2.1. Contexte historique

8. La Lettonie a déclaré son indépendance vis-à-vis de la Russie en 1918, cette indépendance ayant été reconnue par celle-ci lors de la signature du traité de paix de 1920. La Constitution de la Lettonie dispose ce qui suit : « *L'État de Lettonie, proclamé le 18 novembre 1918, a été établi en unissant les territoires lettons historiques et sur la base de l'aspiration indéfectible de la nation lettone à disposer de son propre État et de son droit inaliénable à l'autodétermination afin de garantir l'existence et le développement de la nation lettone, sa langue et sa culture tout au long des siècles, de protéger la liberté et de promouvoir le bien-être du peuple de Lettonie et de chaque individu* ». Dès cette époque, le pays a mis en place un système avancé de collectivités locales. Comme un éminent expert letton l'a souligné, « *la Lettonie possède une assez longue histoire de développement de la gouvernance locale. Les lois sur les collectivités locales adoptées immédiatement après la création du nouveau pays en 1918 étaient extrêmement démocratiques et incluaient notamment le droit de vote des femmes* »³.

9. Pendant la période 1940-1944, le pays a connu successivement les invasions de l'Armée soviétique (1940), de l'Armée allemande (1941) et de nouveau de l'Armée soviétique (1944). Après la Deuxième Guerre mondiale, et pendant plus d'un demi-siècle, le pays a été occupé et a fait partie de l'ex-URSS. En 1991, le pays a retrouvé son indépendance. La Constitution de 1922 a été rétablie en août 1991.

10. La Lettonie compte une population totale d'environ 1 950 000 habitants (données de 2017 du Bureau central des statistiques de la République de Lettonie) et une superficie de 64 589 km². Le pays est actuellement une démocratie jeune et dynamique, dotée d'une présence active de la plupart des grandes organisations internationales. Ainsi, le pays a été admis au sein de l'Organisation des Nations Unies en septembre 1991 et il a adhéré au Conseil de l'Europe en 1995 et à l'Union européenne et l'OTAN en 2004. La Lettonie entretient des relations régulières, pacifiques et amicales avec tous ses voisins, et en particulier avec ceux de la région de la mer Baltique. Par exemple, le Traité transfrontalier russo-letton a été signé en 2007, la délimitation de la frontière a été conclue en 2017 et plusieurs autres traités bilatéraux ont été signés par la suite.

2.2. Situation politique et réformes

11. La Lettonie est une république constitutionnelle parlementaire, « une république démocratique indépendante » aux termes de l'article 1 de la Constitution lettone (*Satversmes*). Le chef de l'État est le Président de la République, élu par le Parlement national (*Saeima*) pour un mandat de quatre ans (article 35 de la Constitution).

12. Le pouvoir législatif de la république s'exerce exclusivement au niveau national, à la *Saeima*. Celle-ci est une instance unicamérale composée de cent députés (article 5 de la Constitution) élus pour un mandat de quatre ans. Les dernières élections législatives se sont tenues en octobre 2014 et les prochaines sont prévues pour octobre 2018.

13. Le pouvoir exécutif est constitué du chef du Gouvernement (Premier ministre) et du Cabinet, lequel se compose des ministres nommés par le Parlement sur proposition du Premier ministre.

14. Bien que la Constitution lettone ne définisse pas le type de république (unitaire, décentralisée ou fédérale), la Lettonie est clairement un pays unitaire. Pour autant, le pays a connu un long processus de décentralisation administrative au niveau local, décrit ci-dessous.

3 I. Vilka : "Local government in Latvia", in : *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective* (sous la direction d'A.M. Moreno). INAP, Madrid, 2012 p. 365.

15. Depuis le retour à l'indépendance (1991), la Lettonie a connu un grand nombre de profondes réformes politiques et territoriales : la transition vers une véritable démocratie, l'adhésion à l'UE et la réorganisation de son administration territoriale. Dans ce dernier domaine, la réforme la plus importante a été menée pendant la période 1998-2009 et s'est appuyée sur la loi de réforme territoriale et administrative de 1998. Elle a consisté principalement à rationaliser les anciennes structures territoriales de l'administration locale et déconcentrée de l'État. Le nombre des collectivités locales a été réduit significativement et les districts (ou *raïons*) ont été supprimés. Ces réformes ont abouti à la situation suivante : les collectivités locales actuelles se composent de 9 villes républicaines et 110 communes ; il n'existe qu'un seul niveau « local » de gouvernance et il n'existe pas à proprement parler de niveau « régional » de gouvernance. Cependant, au cours du processus de consultation, à la fois les autorités nationales et l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux ont souligné que les régions de planification avaient toutes les caractéristiques essentielles d'autorités régionales, à l'exception d'élections directes. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- a. Ce sont des personnes morales de droit public ;
- b. Leur principale instance décisionnelle – le conseil de développement – exerce plusieurs fonctions de législation régionale et ses membres sont élus parmi les élus politiques locaux (élections secondaires) ;
- c. Le pouvoir exécutif est établi par le conseil de développement et responsable devant lui. Il n'est en aucune manière subordonné au pouvoir central ;
- d. Les régions de planification exercent des compétences autonomes obligatoires, des compétences autonomes volontaires et des compétences déléguées par le pouvoir central ;
- e. Une hiérarchie existe uniquement pour les documents de planification à l'échelle de l'UE, nationale, régionale et locale.

L'Association souligne que la part des compétences régionales est faible, mais que la loi sur les territoires administratifs et les zones habitées inclut actuellement une délégation auprès du Cabinet des Ministres chargée de préparer un projet de loi sur l'autonomie régionale.

16. Il convient d'indiquer dans le présent rapport qu'une partie de la population lettone se compose de « non-citoyens » qui en constituent environ 10 % (et plus du tiers dans certaines communes). La proposition du Parlement de Lettonie d'accorder automatiquement la nationalité lettone aux enfants nés en Lettonie de parents non-citoyens n'a toujours pas obtenu une majorité au Parlement. Les rapporteurs soulignent qu'il serait souhaitable que cette proposition soit adoptée, de même que l'octroi du droit de vote aux élections locales pour les non-citoyens. Les rapporteurs considèrent que la combinaison de ces deux mesures garantirait un meilleur exercice des droits politiques par cette partie de la population. Lors de leur visite, les rapporteurs ont eu le sentiment que les non-citoyens ne rencontraient aucune difficulté particulière pour bénéficier des divers services publics.

2.3. Précédents rapports et recommandations

17. Le Congrès s'est intéressé à la Lettonie à plusieurs reprises ces vingt dernières années : en 1998, la situation de la démocratie locale et régionale en Lettonie a fait l'objet d'un rapport spécifique, qui a donné lieu à la Recommandation 47 (1998). Elle a ensuite fait l'objet de la Recommandation 317 (2011). Au cours de cet exercice de suivi, le Congrès a conclu que dans l'ensemble le système de gouvernance locale de la Lettonie avait été conçu conformément aux normes européennes modernes, tout en formulant quelques recommandations.

18. Outre ces exercices de suivi portant exclusivement sur la démocratie locale, le Congrès s'est intéressé en deux occasions à la situation spécifique des « non-citoyens » (voir ci-dessous, Annexe I) sous l'angle des collectivités locales : en 2005, il a adopté son Rapport d'information (CG/INST(12)3) sur la démocratie locale et la participation des non-citoyens à la vie publique et politique au niveau local en Lettonie. En 2008, le Congrès a adopté la Recommandation 257 (2008) « Démocratie locale en Lettonie : la participation des non-citoyens lettons à la vie publique et politique au niveau local ».

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

3.1. Constitution et cadre législatif ordinaire

19. Contrairement à celles d'autres pays, la Constitution de la Lettonie (1922, telle qu'amendée) ne contient pas de chapitre spécifique sur la gouvernance locale. On n'y trouve pas d'énumération ni de définition des entités qui constituent le niveau local de gouvernance ; elle n'énonce pas le principe de l'autonomie locale ; enfin, elle ne décrit pas l'organisation de base ni les compétences des collectivités locales. De fait, peu de ses dispositions portent sur la gouvernance locale, la principale étant son article 101. La Constitution énonce toutefois des principes importants concernant les collectivités locales :

a. Premièrement, la Constitution prévoit le principe de participation et d'implication des citoyens dans les travaux des collectivités locales. Ainsi, elle dispose que « tout citoyen letton a le droit, conformément à la loi, de participer aux travaux (...) des collectivités locales ». À cette première disposition s'ajoute une phrase qui étend ce principe aux ressortissants de l'UE : « Tout citoyen de l'Union européenne ayant sa résidence permanente en Lettonie a le droit, conformément à la loi, de participer aux travaux des collectivités locales ».

b. Ensuite, la démocratie locale directe est prévue spécifiquement dans un autre alinéa de cet article : « les autorités locales sont élues par les citoyens lettons et les citoyens de l'Union européenne ayant leur résidence permanente en Lettonie ».

c. Enfin, la Constitution définit la langue de travail des collectivités locales. Cette question est sans doute secondaire dans de nombreux pays, mais elle est extrêmement importante en Lettonie, eu égard à son histoire. Concrètement, l'article 101 de la Constitution dispose ce qui suit : « La langue de travail des collectivités locales est le letton ».

20. Le caractère très laconique des dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités locales est déterminant pour évaluer le respect de l'article 2 de la Charte, comme on le verra ci-après.

21. En complément de ces dispositions constitutionnelles, l'organisation, les compétences, les finances et divers aspects opérationnels des collectivités locales sont régis par un vaste ensemble de lois et réglementations, approuvées par la Saeima ou par le gouvernement national. Le texte législatif le plus important concernant l'autonomie locale est actuellement la loi sur les collectivités locales, promulguée en 1994 et modifiée à de multiples reprises depuis. Il s'agit d'une sorte de « code » du système d'administration locale. Comptant une centaine d'articles, elle définit l'organisation des collectivités locales, leurs compétences, leur administration interne, les formes de contrôle sur leurs activités, leurs biens et leurs ressources financières, et les formes d'association et de coopération. Les autres textes législatifs importants sont :

- La loi de 1995 sur les taxes et impôts ;
- La loi de 1995 sur les budgets des collectivités locales ;
- La loi de 2002 sur la structure de l'administration d'État ;
- La loi de 2002 sur le développement régional ;
- La loi de 2008 sur les élections des conseils des villes républicaines et des communes ;
- La loi de 2008 sur les territoires administratifs et les zones habitées ;
- La loi de 2011 sur l'aménagement du territoire ;
- La loi de 2015 sur la péréquation financière entre les collectivités locales.

22. Le droit interne applicable aux collectivités locales inclut aussi les règlements ministériels approuvés par le Cabinet. L'un des règlements ministériels les plus importants concernant les collectivités locales est le règlement n° 585 du Cabinet du 6 juillet 2004, qui définit les procédures de coordination entre le Cabinet et les collectivités locales sur les questions qui touchent aux intérêts de ces dernières. Ce règlement a été adopté conformément à l'article 86 de la loi sur les collectivités locales.

3.2. Système d'administration locale

23. Comme on l'a vu, une réforme administrative et territoriale majeure a été menée en Lettonie en 1998-2009⁴. Les anciens districts (*raions*) ont été supprimés et de nombreuses petites communes ont été fusionnées pour former des collectivités plus grandes. Concrètement, 524 entités locales et localités de types divers ont été fusionnées. Actuellement, la Lettonie compte trois niveaux d'autorité publique : (a) l'administration centrale de l'État ; (b) le niveau régional, composé de cinq régions de planification ; c) le niveau local, constitué de 119 collectivités, dont neuf « villes républicaines » (*republikas pilsēta*) et 110 communes (*novads*).

24. Le pays compte par ailleurs cinq « régions de planification » (en letton : *Latvijas plānošanas reģioni*), à savoir Kurzeme, Latgale, Riga, Vidzeme et Zemgale. Le terme « région » ne doit pas donner à penser qu'il existerait également un véritable niveau d'autorité régionale en Lettonie. Ces « régions de planification » sont en réalité des structures de coopération créées au niveau supracommunal par l'État à l'initiative des collectivités locales, aux fins de la coordination du développement économique et de la coopération des collectivités locales pour l'offre des services locaux. À ce sujet, la Cour des comptes a publié en 2016 un rapport d'audit dans lequel elle soulignait le rôle des régions pour garantir la coopération entre les communes pour l'offre de services. En 1998, la loi sur le développement régional a donné aux régions le statut de personnes morales. D'autres réglementations, après 2002 et 2005, ont décrit leur statut plus précisément. Les territoires établis précédemment au moyen de décisions des autorités locales et de district ont été reconnus par le Cabinet des Ministres. Les régions ont été incluses dans le budget national et la législation nationale leur a attribué plusieurs compétences publiques (y compris quelques fonctions législatives restreintes).

Actuellement, la loi sur les territoires administratifs et les zones habitées inclut deux dispositions principales :

- a. Il existe en Lettonie des régions dotées d'autorités territoriales.
- b. Le Cabinet doit proposer un nouveau projet de loi sur ces régions.

Jusqu'à la création pleine et effective des autorités régionales, le rôle de ces autorités est assumé par les régions de planification⁵.

25. Le principal texte législatif régissant les régions est la loi de 2002 (telle qu'amendée) sur le développement régional, dont l'article 5 définit la région de planification comme une « personne de droit public dérivé ». La région est dirigée par un Conseil de développement, qui n'est pas un organe électif puisqu'il est composé de maires ou de conseillers municipaux des communes du territoire de la « région » concernée. L'article 5, paragraphe 2, de la loi dispose que « le Cabinet détermine les territoires des régions de planification conformément aux propositions soumises par les collectivités locales ». Conformément à cette disposition, les régions de planification actuelles ont été établies par une décision du Cabinet du 5 mai 2009. Par exemple, la région de planification de Riga couvre une superficie de 10 437 km² et inclut 32 collectivités locales (30 *novads* et les villes de Jūrmala et Riga), pour une population d'environ 1,1 million d'habitants. Les régions de planification ont été créées sous la forme d'initiatives volontaires entre 1995 et 1998. Il s'agissait d'une forme de coopération entre collectivités autonomes.

26. Les principales compétences des régions de planification concernent l'aménagement du territoire, la gestion des programmes d'investissement (y compris les fonds de l'Union européenne) et l'organisation des transports publics (une liste plus détaillée des compétences figure à l'article 16 bis de la loi sur le développement régional). Par conséquent, chaque région de planification est censée adopter un ou plusieurs plans dans chacun de ces domaines⁶.

27. En conclusion, on peut se demander si les régions de planification lettones peuvent être considérées comme de véritables « régions » au sens du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe (2008). Quoi qu'il en soit, l'Association nationale les considère comme telles, bien que leurs instances dirigeantes ne soient pas élues.

4 Voir : E. Bartkevics : *Administrative territorial reforms in Latvia*, Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux, 2011

5 Voir : Pukis M, (2015), *Régionalisme en Lettonie, Étude de l'Assemblée des Régions d'Europe sur le régionalisme*.

6 Voir par exemple le *Plan d'action locale de la région de planification de Riga : plan sur les transports urbains de la zone métropolitaine de Riga* (2010).

28. L'échelon local se compose actuellement de 119 collectivités locales : neuf « villes républicaines » ou simplement « villes » (*republikas pilsēta*) et 110 communes (*novads*). La délégation a pu observer que les différences entre les « villes républicaines » et les communes étaient minimes, du moins d'un point de vue juridique. Cette classification n'a pas véritablement d'impact sur le régime légal des deux types d'entités, par exemple dans le domaine des compétences locales. Les principales différences sont d'ordre « géographique » ou économique. Par exemple, la « ville » possède des caractéristiques spécifiques : (a) le niveau d'urbanisation est supérieur à celui des *novads*, qui sont habituellement situées dans un environnement rural ; (b) une ville possède un ensemble d'activités commerciales développées et une concentration de services publics tels que les soins de santé et l'éducation ; (c) la ville possède aussi un complexe d'institutions culturelles ; (d) elle compte au moins 25 000 habitants. Les villes sont par exemple Riga, Jūrmala ou Jelgava.

29. Indépendamment de cette classification technique (« ville » ou « *novad* »), le profil institutionnel de toutes les collectivités locales de Lettonie, leurs compétences et leurs sources de revenus sont identiques. Le système est donc très « symétrique » ou homogène dans tout le pays.

30. À la lumière des informations et impressions recueillies par la délégation lors de la visite, le nombre et la taille des collectivités locales ne paraissent pas faire actuellement l'objet d'une controverse. Ce consensus s'explique principalement, par le fait que les réformes nationales passées ont entraîné une nette réduction du nombre des collectivités locales et que la situation actuelle est jugée satisfaisante, quoique perfectible. En effet, il subsiste encore des disparités entre les collectivités locales de Lettonie, dont la population va de 1 036 habitants (*Baltinavas novads*) à 641 423 (Riga)⁷. Par conséquent, le gouvernement continue d'encourager les fusions entre communes, en particulier pour les plus petites d'entre elles, même s'il n'existe pas de stratégie spécifique ni de plan exécutif pour réaliser cet objectif.

3.3. Statut de la capitale

31. La ville de Riga, fondée en 1201, a toujours été la capitale du pays depuis son indépendance, ainsi que la principale ville de Lettonie sur les plans politique, économique et social. Elle a une superficie de 304 km² et compte 639 647 habitants (chiffres de 2016). En tant qu'une des neuf grandes villes de Lettonie, Riga a le statut de « ville républicaine ». Son territoire est aussi le siège de la région de planification de Riga, de la plupart des ministères et services administratifs de l'État, des ambassades étrangères et des délégations d'organisations internationales et régionales et de sociétés internationales. Riga entretient de solides liens de coopération internationale avec d'autres villes, en particulier les capitales des autres États baltes.

32. Malgré ce rôle administratif, politique et économique de la capitale, Riga ne jouit pas d'un statut spécifique ou particulier en tant que capitale. La ville est régie par les lois et réglementations générales relatives aux collectivités locales.

33. En vertu de la loi, Riga, en plus des fonctions attribuées à toutes les autres villes, doit exercer un ensemble de « fonctions » spécifiques liées à l'État ou à l'intérêt national. En particulier, l'article 17 de la loi sur les collectivités locales énumère ces fonctions :

a. apporter un soutien aux institutions de l'État central, aux missions diplomatiques étrangères et aux organisations internationales ;

b. garantir les conditions d'accueil des délégations étrangères et le maintien de la représentation nationale ;

c. participer à la préservation et au développement des sites historiques de l'État et de portée nationale ainsi qu'à la préservation et au développement des infrastructures culturelles ;

d. participer à la préservation et au développement des systèmes de communications et des infrastructures de transport de portée nationale.

⁷ Chiffres fournis par le Bureau central des statistiques (2017).

34. Mise à part cette mention spécifique de la capitale dans la loi sur les collectivités locales, la législation en vigueur n'accorde pas à Riga de véritable « statut spécial » analogue à celui d'autres grandes capitales européennes, en termes de compétences et de financement. Les sources de financement de Riga sont, par principe, identiques à celles des autres villes de Lettonie, de même que ses compétences. Ainsi, la ville ne tire aucun avantage particulier du fait qu'elle est la capitale du pays. La ville de Riga ne collecte pas de taxe spécifique. De même, le maire et le Conseil de Riga ont un statut et des compétences identiques à leurs homologues de n'importe quelle autre ville. D'après nos interlocuteurs, la situation actuelle n'est pas en elle-même perçue négativement, et ce « statu quo » présente aussi certains avantages pour la ville, du fait de sa flexibilité et de sa capacité d'adaptation à des scénarios divers. Au contraire, un éventuel « statut spécial » risquerait d'être plus rigide et restrictif que la situation actuelle, en particulier en cas de financement insuffisant. C'est essentiellement pour cette raison que les élus locaux de Riga ne revendiquent pas de statut spécial pour la capitale.

35. La principale plainte entendue par la délégation concernant la situation actuelle a trait au financement. Comme d'autres capitales, Riga ne recevrait pas un financement suffisant. Par exemple, certains interlocuteurs se sont plaints que la capitale reçoive un financement spécifique pour certaines seulement des *fonctions spéciales* que la loi lui attribue (voir ci-dessus). De plus, il nous a été indiqué que des milliers de personnes résidant dans des villes voisines se rendent chaque jour à Riga pour leur travail. Ces personnes utilisent les services locaux et ont un impact sur les infrastructures et équipements locaux, mais cet impact n'est pas pris en compte dans le calcul des dotations, du fait que ces personnes ne résident « de facto » dans la ville que dans la journée, alors qu'actuellement les finances locales sont calculées sur la base des résidents permanents « en droit ». Par ailleurs, de nombreux biens immobiliers situés dans la ville sont exonérés de la taxe foncière (bâtiments administratifs et diplomatiques). D'après nos interlocuteurs, la situation spécifique de Riga n'est pas suffisamment prise en compte dans la conception et le fonctionnement des mécanismes de pérennité financière en vigueur dans le pays.

36. Enfin, la délégation n'a eu connaissance d'aucune demande de création d'une « zone métropolitaine » ou d'une structure analogue englobant Riga et les villes voisines. L'appellation « Zone métropolitaine de Riga » est certes employée dans certains documents, notamment en matière d'urbanisme, mais cette notion est purement géographique et ne désigne donc en aucune manière une organisation publique. En conclusion, Riga n'a pas de « statut spécial » mais les dirigeants locaux n'ont formulé aucune demande dans ce sens, bien qu'ils regrettent que les spécificités de la capitale ne se reflètent pas dans le système des finances locales.

4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

37. En Lettonie, le principe de l'autonomie locale n'est pas expressément reconnu ni énoncé en tant que tel dans la Constitution. La Charte est entrée en vigueur en Lettonie en 1997 et elle est dès lors entrée dans « le droit du pays ». L'absence de toute mention expresse du principe de l'autonomie locale dans la Constitution n'a pas empêché la Cour constitutionnelle d'affirmer régulièrement ce principe dans sa jurisprudence. De fait, l'applicabilité directe de la Charte est garantie et reconnue par la Cour constitutionnelle, laquelle est d'ailleurs probablement la Cour constitutionnelle nationale ayant élaboré la jurisprudence la plus riche sur la reconnaissance et l'application de la Charte. Cette jurisprudence constitutionnelle se fonde sur les articles 1 et 101 de la Constitution (*Satversme*) (voir infra point 4.10).

38. Cette situation était aussi évoquée dans le rapport de suivi de 2011 du Congrès, et pour évaluer la conformité avec l'article 2 la délégation avait alors jugé suffisant que le principe soit protégé par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans un souci de cohérence, les rapporteurs se rangent à cet avis, même s'il est évident que la jurisprudence d'une Cour constitutionnelle n'est pas nécessairement monolithique ni stable et qu'il y a un risque (fût-il théorique) que la Cour nuance ou tempère sa jurisprudence dans le temps.

39. Concernant la législation ordinaire, il est également à noter que le principe de l'autonomie locale en tant que tel n'est pas expressément formulé dans la législation nationale. Toutefois, l'article 5 de la loi sur les collectivités locales dispose clairement que « *les collectivités locales, dans le cadre de leurs compétences et de la loi, agissent de manière indépendante* », une formulation qui équivaut manifestement à une reconnaissance expresse de l'autonomie locale. De surcroît, l'idée que les collectivités locales jouissent d'une « indépendance » ou d'une « auto-administration » (*pašvaldības*, en letton) transparaît dans le droit et l'organisation politique du pays.

40. Au vu de ce qui précède, on peut conclure que l'article 2 de la Charte est respecté en Lettonie, même s'il serait plus que souhaitable que les autorités lettones envisagent de modifier la Constitution ou la loi sur les collectivités locales afin d'y introduire expressément le principe de l'autonomie locale.

4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 3.1 : Concept de l'autonomie locale

41. Concernant cette disposition de la Charte, la question principale consiste à s'interroger sur le point de savoir si actuellement, les communes de Lettonie règlent et gèrent « une part importante des affaires publiques ». Les rapporteurs considèrent que tel est le cas, au vu du nombre et de l'importance des compétences locales (voir infra point 3.3.2) et du fait que les collectivités locales sont dotées des compétences « administratives » ou publiques usuelles, telles que la compétence de promulguer des réglementations locales contraignantes et d'imposer des sanctions et des amendes aux personnes qui ne s'y conforment pas. De plus, les collectivités locales peuvent approuver différentes sortes de plans, dans lesquels elles peuvent définir librement des politiques publiques locales. Globalement, la plupart des décisions prises par les communes ne sont pas soumises à un contrôle « a priori » de la part des organes et services de l'État (voir infra).

42. Un autre indicateur de l'« importance » ou du rôle politique et social des collectivités locales dans un pays est la part des dépenses des collectivités locales au sein du budget public national consolidé, en comparaison en particulier avec les autres pays de l'Union européenne. De ce point de vue, les chiffres sont éloquentes, car l'indice de la Lettonie est supérieur à la moyenne des chiffres de l'UE. Par exemple, en 2004 l'indice de la Lettonie était de 27,9 %, ce qui plaçait alors le pays au 10^e rang dans l'UE. Quelques années plus tard (2012), cet indicateur était meilleur encore, puisque la Lettonie se classait alors au 8^e rang parmi les pays de l'UE⁸.

Article 3.2 : Instances et organes locaux

43. La structure et l'organisation internes des collectivités locales sont régies par la loi sur les collectivités locales (articles 18 et suivants) et sont identiques pour les *novadi* (communes) et les *pilsētas* (villes). D'après ce cadre juridique, les principaux organes de la commune sont les suivants :

44. L'organe représentatif est le conseil (conseil de ville – conseil municipal), composé de « conseillers » ou « membres ». Le conseil local est l'organe délibératif et décisionnel, dont les membres sont élus par les citoyens de la commune, au scrutin secret, universel et direct. Les élections ont lieu tous les quatre ans à l'échelle nationale le premier samedi de juin, les dernières s'étant tenues en juin 2017 avec une participation de 50,39 %. Le taux de participation aux élections

⁸ Sur ce point, voir : I. Vilka : « Decentralisation » in : J. Rozenvalds (dir.) : *How democratic is Latvia. Audit of Democracy 2005-2014*, Université de Lettonie, Institut de recherches sociales et politiques, 2015, page 234.

locales a évolué de 58,5 % en 1994 à 62 % en 2001 (plus haut niveau de participation) puis 46 % en 2013⁹. En 2015, il a été de 25,1 %, soit le quatorzième taux le plus élevé dans l'UE.

45. Les élections locales sont régies par une loi distincte et spécifique, à savoir la loi du 13 janvier 1994 sur les élections des conseils de ville républicaine, telle qu'amendée. Cette loi définit aussi le nombre de membres des conseils locaux, qui est proportionnel à la population locale, bien que des règles différentes s'appliquent aux *novads* et aux *pilsētas*. Dans les communes ayant jusqu'à 5 000 résidents, 9 conseillers sont élus. Ceux-ci sont au nombre de 15 dans les communes de 5 001 à 20 000 résidents, de 17 dans les communes de 20 001 à 50 000 résidents et de 19 pour une population locale de plus de 50 000 résidents.

46. Dans le cas des *pilsētas* (villes), il y a 13 conseillers si la ville compte jusqu'à 50 000 résidents, et 15 conseillers au-delà de ce chiffre. Des règles spécifiques s'appliquent à Riga, qui compte 60 conseillers.

47. Tout citoyen letton ou citoyen d'un pays de l'Union européenne (dûment enregistré), ayant atteint l'âge de 18 ans et s'étant inscrit sur les listes d'électeurs au moins 90 jours avant le jour du scrutin, a le droit de voter aux élections locales. La loi sur les élections locales indique aussi qui peut se porter candidat à ces élections.

48. Le conseil local prend les principales décisions politiques touchant à la commune ou la ville : le budget local, les réglementations internes locales, le plan directeur local, les règlements locaux d'application générale, les plans locaux relatifs à l'économie et au développement, le nom des rues et des lieux publics, la rémunération des conseillers locaux et du maire, etc. La loi sur les collectivités locales énumère ainsi jusqu'à 27 compétences différentes des conseils, auxquelles s'ajoutent les autres compétences prévues éventuellement dans des législations sectorielles (article 21). Les sessions du conseil sont publiques. Le conseil local approuve ses propres réglementations internes et son propre règlement intérieur. Les conseils doivent se réunir au moins une fois par mois.

49. Le *maire* est la plus haute autorité exécutive de la commune. Ce terme est en italique afin de souligner que le droit letton n'emploie pas le mot « maire » ni aucun autre terme équivalent, mais celui de « président(e) du conseil », ce qui veut dire que le *maire* en Lettonie est en premier lieu le/la président(e) du conseil.

50. Le maire est élu par les membres du conseil local, dont il dirige et organise les travaux (convocation des réunions, préparation de l'ordre du jour, propositions de décisions, organisation des débats, etc.). Le maire représente la collectivité locale dans toute instance ou toute procédure. Il est responsable de l'exécution des décisions judiciaires touchant à la collectivité locale, etc. La loi sur les collectivités locales prévoit différentes compétences pour le président (article 62). Cependant, les maires lettons sont en réalité davantage que de simples « présidents » du conseil local : comme un professeur letton l'a souligné¹⁰, ils exercent clairement une autorité politique et des fonctions exécutives.

51. Outre le conseil et son « président », la loi sur les collectivités locales prévoit d'autres instances, comme les commissions permanentes, et en particulier la commission permanente des finances, qui entre autres attributions prépare les avis sur les projets de budget ou des recommandations sur la gestion des biens publics locaux.

52. L'« exécution » des politiques et des décisions locales est confiée à des responsables élus ou nommés par le conseil et les institutions des collectivités locales. Au premier rang de ces responsables figure le « directeur exécutif ». Toutes les collectivités locales de plus de 5 000 résidents doivent se doter d'un directeur exécutif. Dans les autres collectivités locales, cette fonction peut aussi être exercée par le maire. Le directeur exécutif dirige l'administration locale et les fonctions exécutives. Par exemple, il peut conclure des contrats de faible valeur (voir l'article 69 de la loi sur les collectivités locales).

53. Outre les organes « formels » de prise de décisions, la législation lettone contient des dispositions spécifiques sur la participation des citoyens, pour laquelle il existe diverses modalités et procédures : outre le droit de vote ordinaire aux élections locales, les résidents d'une collectivité locale

⁹ Source : Commission électorale centrale de la République de Lettonie.

¹⁰ I. Vilka, *op cit.* note 1, page 374.

peuvent assister aux réunions du conseil local et ils ont accès à l'ordre du jour et au procès-verbal de ces réunions sur le site web de la commune. Les dirigeants locaux ont déclaré que la participation des citoyens était dans l'ensemble satisfaisante et qu'elle avait connu un essor remarquable ces dernières années en lien avec les procédures électroniques.

54. Au vu de ce qui précède, la délégation conclut que les dispositions de l'article 3 de la Charte sont respectées en Lettonie.

4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Article 4, paragraphes 1-5 : Compétences et responsabilités locales

55. Aux termes de la loi sur les collectivités locales, les compétences des collectivités locales de Lettonie sont de types divers (article 6) :

- a. les fonctions « autonomes » prescrites par cette loi ;
- b. les fonctions « autonomes » prescrites par une loi sectorielle ;
- c. les « fonctions administratives déléguées par l'État » ;
- d. les fonctions dont l'exercice a été transféré aux collectivités locales ;
- e. les « tâches administratives » assignées aux collectivités locales par l'administration de l'État ;
- f. les « fonctions autonomes » assurées en tant qu'*initiatives volontaires*.

56. Chacun des types de compétences ci-dessus est régi par un article différent de la loi sur les collectivités locales (articles 7 à 12). Chacun est supposé correspondre à sa propre source de financement.

57. Les élus locaux ont affirmé que cette classification n'était pas satisfaisante : d'une part, les types de compétences sont trop nombreux et ne sont pas toujours bien différenciés ; d'autre part – et c'est une critique plus grave – ces élus affirment que lorsque le législateur attribue des compétences aux collectivités locales dans la législation sectorielle, la catégorie dont elles relèvent n'est pas toujours clairement spécifiée. En d'autres termes, le législateur ne précise pas le type auquel appartient la nouvelle compétence attribuée. Cette situation est non seulement une source de confusion, mais elle a aussi un impact négatif sur le système de financement, car certaines compétences sont financées selon des règles précises tandis que les autres types de compétences le sont d'une manière différente.

58. Les compétences locales peuvent être classées en deux grands groupes : les fonctions « propres » (autonomes) et les fonctions « déléguées ». Il est également habituel de regrouper les compétences locales selon qu'il s'agit de « fonctions autonomes obligatoires », prescrites par la loi, de *fonctions autonomes* exercées en tant qu'*initiatives volontaires* ou de *fonctions déléguées* exercées au nom de l'État.

59. Les « fonctions autonomes » spécifiées par la loi sur les collectivités locales sont énumérées dans 22 sous-catégories, qui incluent notamment : la protection sociale ; les transports ; la voirie locale ; la culture ; le maintien des services publics ; l'éducation (préscolaire, primaire et secondaire) ; la protection de l'environnement et l'approvisionnement en eau ; la gestion des déchets ; la gestion des réseaux publics ; l'offre des services publics et la gestion des équipements locaux ; une « macro » catégorie incluant de nombreuses autres activités (voirie, éclairage, nettoyage, réparation, entretien, etc.) ; la participation au maintien de l'ordre public ; enfin, l'enregistrement des documents d'état civil.

60. Dans le domaine des compétences autonomes, il convient de noter ce qui suit :

— Certaines compétences autonomes sont qualifiées de « pleines et entières », comme « *enregistrer les enfants résidant sur le territoire de la collectivité locale* ». D'autres compétences, au contraire, ne sont pas « pleines et entières », mais relèvent d'une « participation » ou d'une collaboration à l'offre d'un service public assuré par l'État, comme « *participer à l'exécution des mesures de défense civile* ». Quoi qu'il en soit, les compétences « pleines et entières » sont plus nombreuses que celles qui n'ont qu'un caractère partiel ou de « participation ».

— La loi dispose que les compétences autonomes doivent être exercées par les collectivités locales « *conformément aux procédures énoncées dans les lois et les réglementations ministérielles pertinentes* » (article 7.1). Cette disposition pose problème du point de vue de l'article 4 de la Charte, car le gouvernement peut établir des réglementations nombreuses et détaillées sur la manière dont les collectivités locales doivent exercer leurs compétences propres et assurer les services publics locaux. Une telle possibilité affecte gravement la capacité effective des collectivités locales à concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques locales et amène même à se demander si les « fonctions autonomes » locales peuvent simplement être qualifiées de *pleines et entières* dans une situation de réglementation excessive. En effet, nos interlocuteurs ont cité de nombreux domaines dans lesquels le gouvernement adopte de telles réglementations, de sorte qu'en pratique la marge de discrétion des collectivités locales pour exercer leurs compétences propres et assurer la prestation des services publics s'en trouve fortement limitée. Plusieurs élus locaux ont indiqué qu'il y a chaque année plus de 400 nouvelles lois et environ 1 000 arrêtés ministériels, dont un grand nombre ont trait à des domaines confiés aux collectivités locales. Venant confirmer cette impression, des experts affirment par exemple que « *la tendance à réglementer de plus en plus la mise en œuvre des fonctions des collectivités locales (...) est une réalité en Lettonie* »¹¹.

— Les collectivités locales non seulement jouissent de « compétences » au sens ordinaire du terme, mais elles ont aussi une importante capacité juridique et de nombreuses compétences « exécutives » importantes, comme celle de décider de leur auto-organisation interne. Elles ont aussi la capacité juridique de créer des entreprises et des fondations locales, d'acquérir et de vendre des biens meubles et immeubles, d'instaurer des redevances locales et de décider des taux d'imposition, d'adopter des réglementations locales contraignantes et d'agir en justice.

— Outre les fonctions « autonomes », les collectivités locales peuvent se voir confier des tâches et fonctions « déléguées » par l'État. La loi pose clairement la condition ou l'exigence selon laquelle le gouvernement, lorsqu'il délègue de telles tâches, doit garantir les ressources nécessaires à leur exercice. Cette exigence est énoncée expressément dans deux dispositions distinctes de la loi sur les collectivités locales (article 11, deuxième alinéa, et article 13, premier alinéa). Cependant, certains interlocuteurs ont affirmé que le gouvernement n'accordait pas toujours un financement spécifique ou additionnel pour les tâches déléguées.

— Les collectivités locales de Lettonie ont aussi des compétences réglementaires étendues : elles peuvent approuver des réglementations locales contraignantes imposant des responsabilités, des conditions et des obligations pour les résidents locaux, ainsi que des sanctions administratives (par

¹¹ Voir I. Vilka, *Decentralisation, op. cit. note...*, page 235.

exemple des amendes) en cas de violation. Les domaines dans lesquels les collectivités locales peuvent approuver des réglementations sont relativement étendus, et définis à l'article 43 de la loi sur les collectivités locales. Ce sont par exemple les domaines suivants : la construction et l'urbanisme ; la protection et l'entretien des forêts et plans d'eau publics ; les marchés et activités commerciales dans les lieux publics ; l'ordre public ; les animaux domestiques ; l'utilisation des transports publics.

— Enfin, le système letton de gouvernance locale inclut une disposition hélas absente dans d'autres pays européens, et qui peut être qualifiée de « clause de compétence résiduelle générale ». Il s'agit de l'article 12 de la loi sur les collectivités locales, qui dispose que les villes et communes, dans l'intérêt des résidents locaux, « peuvent agir de leur propre initiative sur toute question qui n'est pas de la compétence » d'un autre organe ou d'une autre institution de l'État, « sous réserve que cette activité ne soit pas interdite par la loi » (article 12). Un exemple d'une telle « initiative » est la police locale, qui n'est pas une obligation pour toutes les communes de Lettonie. Cet aspect du système letton de gouvernance locale doit être salué. Il met la situation en Lettonie en conformité avec l'article 4, paragraphe 2, de la Charte.

61. En conséquence de ce système de « compétences », de « tâches » et d'« initiatives », la délégation note que le nombre des compétences autonomes définies dans la loi sur les collectivités locales est relativement important. De plus, toute loi sectorielle (par exemple dans le domaine des transports ou de l'urbanisme et de la gestion) peut attribuer d'autres fonctions autonomes aux collectivités locales. Ces compétences autonomes, auxquelles s'ajoutent des « fonctions » et « tâches » déléguées, forment un ensemble de compétences remarquable à la fois par leur nombre et leur importance. Si l'on compare cette liste de compétences avec la situation en vigueur dans de nombreux autres pays d'Europe, on constate aisément que les collectivités locales de Lettonie exercent un haut niveau de compétences, de sorte que l'article 2, paragraphe 1, et l'article 4 de la Charte sont amplement respectés en Lettonie.

62. Pour ces raisons, les rapporteurs concluent que la situation en Lettonie est conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Charte (et par conséquent à l'article 3).

Article 4.6 : Consultation et participation des collectivités locales à la prise de décisions

63. Les collectivités locales sont régulièrement consultées pour l'adoption de décisions sur les questions touchant à leurs intérêts et elles participent régulièrement aux processus décisionnels des institutions de l'État sur ces questions. Les consultations et la participation se font principalement par le biais de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux (LPS), conformément à l'article 96 de la loi sur les collectivités locales, bien que les collectivités locales soient libres d'avoir des activités de lobbying et de participation à titre individuel.

64. De plus, la consultation et la participation institutionnelles sont régies par deux dispositions majeures. D'une part, l'article 86 de la loi sur les collectivités locales dispose que le Cabinet doit s'entendre avec les communes sur les questions qui touchent à leurs intérêts, comme :

les projets de lois et de réglementations du Cabinet concernant les communes ;

le montant des subventions et des dotations spécifiques à attribuer aux communes pour chaque exercice financier et d'autres questions d'ordre financier qui seront examinées ci-dessous.

65. Il est à souligner que la loi prévoit non seulement le droit des collectivités locales d'être consultées (au sens d'être « entendues »), mais aussi l'obligation pour l'État de négocier voire de se « coordonner » avec elles. Cela signifie que le principe d'une participation authentique, approfondie et « contraignante » des collectivités locales aux décisions des autorités de l'État est omniprésent dans la loi.

66. La seconde norme juridique pertinente dans ce domaine est le règlement ministériel n° 585 du 6 juillet 2004. Ce règlement décrit plus en détail les questions sur lesquelles la consultation et la négociation sont obligatoires, ainsi que les modalités du processus de négociation. Il est ainsi prévu que :

chaque année, au plus tard le 1^{er} mars, la LPS doit soumettre aux ministères compétents les listes des responsables autorisés à participer aux négociations ;

chaque année, au plus tard le 1^{er} avril, les ministres doivent convenir avec la LPS des questions pour lesquelles une coordination est nécessaire et des modalités de leur examen ;

chaque année, au plus tard le 1^{er} août, des négociations doivent se tenir entre les ministères compétents et la LPS ;

les résultats des négociations entre les ministères et la LPS doivent être consignés dans un procès-verbal. Lors de la procédure de consultation, les autorités nationales ont souligné que le procès-verbal des négociations entre le ministère des Finances et l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux devait être rédigé en accord avec les autres ministères sur les questions financières et conformément aux exigences contenues dans la loi sur la structure administrative de l'État. Après la signature du procès-verbal, celui-ci doit être soumis au Cabinet conjointement avec le projet de loi sur le budget de l'État. Il est ensuite examiné et transmis à la *Saeima* conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi sur les budgets des collectivités locales, et copie du procès-verbal est adressée aux autres ministères pour information ;

de plus, le procès-verbal doit être publié sur le site web du ministère du Développement régional et des Collectivités locales dans un délai d'un mois après chaque négociation. Cette obligation accroît indubitablement le caractère « contraignant » des négociations, puisqu'elles sont rendues publiques ;

le procès-verbal est adressé au Cabinet. Dans le domaine du financement, il est adressé concomitamment au projet de loi sur le budget de l'État et par la suite à la *Saeima*.

67. Sur ce sujet, les élus locaux rencontrés par la délégation ont fait deux observations principales. D'une part, et même s'ils sont satisfaits du système et des modalités actuelles de la participation, ils estiment que le gouvernement diffuse trop souvent ses propositions et projets dans des délais trop brefs pour soumettre des commentaires et des revendications (dans certains cas, ont-ils déclaré, le délai n'est que de quelques heures !). Il s'agit d'une plainte récurrente, formulée par plusieurs élus locaux. En pratique, cela signifie que les collectivités locales n'ont pas le temps de répondre aux propositions du gouvernement. Il s'agit d'une pratique regrettable qui pourrait assurément être améliorée. D'autre part, ces élus ont affirmé que lors des réformes territoriales, qui ont entraîné entre autres mesures la suppression de nombreuses collectivités locales, l'avis des pouvoirs locaux n'a pas suffisamment été pris en considération.

68. Au vu de ce qui précède, la délégation considère que la situation en Lettonie est conforme à l'article 4 de la Charte.

4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales

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.

69. Il n'est pas aisé de déterminer si l'article 5 de la Charte est actuellement respecté en Lettonie. En effet, depuis la fin des réformes territoriales en 2009, il n'y a pas eu d'initiative visant à modifier sensiblement les limites territoriales des collectivités locales et il n'y a donc eu que peu d'occasions d'appliquer cette disposition. Par le passé, il avait été reproché que cet article de la Charte n'était pas respecté. Par exemple, le rapport explicatif de la Recommandation 317(2011) sur la démocratie locale et régionale en Lettonie indique que « *la délégation a pris note que la réforme avait été reçue avec une certaine part de méfiance et de résistance. Les autorités centrales ont été accusées de ne pas avoir suffisamment consultés leurs interlocuteurs ni discuté avec eux* » (paragraphe 63).

70. Lors de cette visite, la délégation n'a entendu aucune plainte de la part de dirigeants politiques ou d'associations sur un éventuel non-respect de l'article 5 actuellement. Dans tous les cas, ni la Constitution ni la loi sur les collectivités locales ne contient de disposition spécifique à ce sujet.

71. En conclusion, l'article 5 de la Charte est respecté en Lettonie.

4.5. Article 6 : Structures administratives

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.

Article 6.1 : Structures administratives

72. Les collectivités locales de Lettonie sont dotées de compétences d'auto-organisation relativement étendues. L'article 14 de la loi sur les collectivités locales dispose que, dans l'exercice de leurs fonctions, « les collectivités locales ont le droit (...) d'établir des institutions locales, de créer des entreprises ou des fondations et des sociétés de capitaux » (alinéa a). De plus, aux termes de l'article 24 de cette loi, tout conseil local peut adopter des « réglementations de collectivité locale » dans lesquelles il définit « l'organisation et la structure administratives de la collectivité locale », les diverses commissions du conseil (y compris leurs compétences et leur mode d'organisation) et les « services organisationnels et techniques » de la collectivité locale.

73. Dans les territoires ruraux (*pagasti*) sur lesquels le centre administratif de collectivité locale n'est situé, les communes sont censées créer un bureau administratif local qui facilite les contacts entre la population rurale et la mairie. Ces bureaux déconcentrés sont placés sous l'autorité d'un directeur de territoire rural ou « directeur administratif », dont les fonctions sont énumérées à l'article 69 de la loi sur les collectivités locales.

74. Chaque ville ou commune a son propre bureau, composé d'agents administratifs chargés d'appliquer les instructions du président du conseil et du directeur exécutif. Dans la plupart des collectivités locales (du moins celles qui comptent plus de 5 000 habitants), l'administration municipale est dirigée, pour ses activités quotidiennes, par le directeur exécutif, lequel est nommé par le conseil sur proposition de son président. Le directeur exécutif est responsable devant le conseil. Le maire est à la fois le chef de l'administration et le président du conseil. Le directeur exécutif est placé sous l'autorité du maire et ses compétences s'étendent à tous les domaines définis par la loi sur les collectivités locales, certaines de ces compétences pouvant cependant être partagées avec d'autres organes exécutifs. L'ensemble de l'administration (y compris le directeur exécutif) est responsable devant le conseil.

75. Comme on le voit, les compétences d'auto-organisation des collectivités locales de Lettonie sont très étendues et ne sont limitées que par la loi sur les collectivités locales. Cette situation est conforme aux exigences contenues dans l'article 6.1 de la Charte.

Article 6.2 : Statut du personnel

76. Les communes et les villes de Lettonie sont relativement autonomes (et même indépendantes les unes des autres) dans le domaine des ressources humaines et pour la gestion de leur personnel. Par exemple, elles peuvent nommer et révoquer librement leurs employés sans que l'approbation des autorités de l'État soit nécessaire. En règle générale, les agents des collectivités locales de Lettonie ne sont pas des « fonctionnaires », mais des agents contractuels. En matière de relations de travail, chaque collectivité locale est considérée comme une « entreprise » indépendante. Par conséquent, contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays (comme la France), il n'y a pas de fonction publique territoriale ni de « carrière professionnelle » dans le secteur local à l'échelle du pays.

77. Les grandes villes, comme Riga, concluent des conventions collectives avec les agents ou les syndicats locaux, qui sont signées par le président du conseil. Ces conventions régissent différents aspects parmi lesquels les conditions de travail, la durée du temps de travail, les salaires, etc., dans la limite des lois et réglementations générales du pays en matière d'emploi. Les petites communes suivent les lois et réglementations générales, assorties éventuellement de décisions de leur conseil.

Elles peuvent aussi souscrire des conventions collectives définies au niveau national pour les communes.

78. Concernant la rémunération des agents locaux, depuis 2010 elle est laissée à la discrétion des collectivités locales. Son montant doit être fixé dans le cadre défini par la loi de 2009 sur la rémunération des responsables et employés des autorités publiques locales et de l'État.

79. Les représentants de la LPS ont indiqué que la situation était plus satisfaisante avant 2008, du fait que les collectivités locales jouissaient d'une autonomie et d'une liberté plus grandes pour définir les salaires de leurs agents. Après cette date, en raison de la crise économique, le Gouvernement a mis en œuvre une série de mesures d'austérité qui ont entraîné une plus grande rigidité et des restrictions. Les représentants ont jugé que la situation n'était pas satisfaisante, car en règle générale les collectivités locales ne peuvent pas recruter des personnels qualifiés, les salaires du secteur public local étant clairement inférieurs à ceux du secteur privé. Il a été indiqué aux rapporteurs que globalement les salaires étaient peu élevés et que l'emploi dans l'administration locale était habituellement peu attractif pour les jeunes diplômés. Lors de la procédure de consultation, les autorités nationales ont indiqué à la délégation que la rémunération des employés du secteur public et des collectivités locales était fixée par la loi sur la rémunération des responsables et employés des autorités publiques locales et de l'État. Cette loi dispose que le salaire mensuel des employés des collectivités locales ne doit pas dépasser les limites supérieures du salaire mensuel fixé pour un poste de difficulté et de responsabilité similaires au sein des institutions administratives. La loi définit aussi diverses primes pouvant être versées aux employés en complément de leur salaire (jusqu'à 60 % du salaire).

80. Nonobstant cette réserve, la délégation conclut que l'article 6, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Lettonie.

4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités

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.

81. Pour ce qui concerne les conditions d'exercice des membres et du président du conseil local, il est à noter que les conseillers locaux présents lors des réunions du conseil ont droit à une indemnité. Le conseil se réunit au moins une fois par mois. De même la présence aux réunions des différentes commissions locales donne droit au versement d'une indemnité. Les représentants de la LPS ont considéré que le montant actuel de ces indemnités était raisonnable. Dans le cas des grandes villes (comme Riga), il y a aussi des conseillers locaux qui exercent cette fonction à plein temps. Ils reçoivent alors un salaire, dont le montant est fixé par le conseil. Concernant les conflits d'intérêts, lors du processus de consultation il a été indiqué à la délégation que diverses fonctions étaient incompatibles avec celles de président ou vice-président du conseil, et certaines autres avec la fonction de conseiller municipal.

82. Les *maires* sont rémunérés pour leur travail, conformément aux dispositions de l'article 63 de la loi sur les collectivités locales. Ils reçoivent une rémunération dont le montant est fixé par le conseil conformément à la loi sur la rémunération des responsables et employés des autorités publiques locales et de l'État. Les conseils locaux déterminent la rémunération du président dans le contexte et dans la « fourchette » définis par cette loi et en application des réglementations ministérielles. Par conséquent, les salaires ne sont pas les mêmes dans tout le pays et ils varient en fonction de plusieurs facteurs (comme la population locale). Ces rémunérations ont été jugées insuffisantes dans les petites communes, et raisonnables dans les villes. Les élus locaux bénéficient en outre d'une protection sociale en cas de perte d'emploi.

83. Par conséquent, et bien que la situation soit peut-être perfectible, la délégation conclut que l'article 7 de la Charte est respecté en Lettonie.

4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

84. En Lettonie, le contrôle des collectivités locales par l'État est assuré par divers organes et institutions. Le contrôle des ministères et services de l'État sur les collectivités locales est très limité, et encadré strictement par la loi. Tout d'abord, le ministère de tutelle généralement en charge du contrôle des collectivités locales est le ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional (ci-après « le MPEDR »). Il peut paraître étrange qu'un ministère ayant cet intitulé soit chargé de contrôler les collectivités locales. La raison tient au fait que ce ministère résulte de la fusion de deux anciens ministères, dont l'un était chargé de cette tâche. Au sein du MPEDR, un Département général est spécifiquement responsable de cette activité de contrôle.

85. Le MPEDR exerce un contrôle limité sur les collectivités locales, du fait que leur autonomie est garantie par la loi. Le ministère ne peut annuler, révoquer ni suspendre les décisions individuelles ou spécifiques adoptées par les organes locaux (*actes administratifs*). La personne ou l'entreprise affectée par une décision peut engager une action contre l'organe local devant le tribunal administratif.

86. Dans le cas des réglementations locales contraignantes adoptées par le conseil, les modalités applicables au contrôle sont différentes, mais là encore le contrôle du MPEDR sur les organes locaux est uniquement un contrôle de légalité réalisé a posteriori. Chaque fois qu'une collectivité locale approuve une réglementation locale contraignante, elle doit en adresser un exemplaire au MPEDR, accompagné de son exposé des motifs, pour avis. Le projet est analysé d'un point de vue juridique (défaut de compétence, violation de la législation ou de la réglementation nationale, etc.) pendant une période de trente jours. Si, dans ce délai, le ministère ne rend pas un avis mentionnant des objections à la réglementation locale, la collectivité locale peut publier celle-ci au Journal officiel (*Latvijas Vēstnesis*). Si le ministère constate un problème de légalité, il transmet un avis dans ce sens à la collectivité locale, laquelle peut modifier le règlement conformément à l'avis ministériel, après quoi la réglementation locale peut être promulguée.

87. Si le conseil local refuse de modifier le règlement en question, le ministère peut suspendre le texte au moyen d'un arrêté argumenté, qui sera publié au Journal officiel. Le président du conseil doit alors convoquer une réunion extraordinaire du conseil afin d'examiner la situation, réunion dont le ministre doit être informé. Si le conseil local décide de ne pas révoquer ni modifier le règlement local conformément à l'arrêté ministériel, il doit soumettre une requête à la Cour constitutionnelle concernant la révocation de l'arrêté suspensif du ministre. L'arrêté reste alors en vigueur jusqu'à la proclamation de la décision de la Cour constitutionnelle. Il a été indiqué à la délégation qu'au cours de ce processus il existe des pourparlers et un dialogue informels entre les collectivités locales et le MPEDR. Cette procédure est régie par les articles 45 et 49 de la loi sur les collectivités locales.

88. Dans l'ensemble, le système actuel de contrôle inter-administratif de la part des ministères nationaux ne semble pas susciter d'inquiétude ni de controverse parmi les collectivités locales, qui se sentent libres de prendre les décisions qu'elles jugent les plus appropriées. La plupart des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs ont indiqué qu'ils n'avaient connu aucune tentative réelle de contrôle illicite de la part des autorités de l'État et que le contrôle portait sur la légalité.

89. Il existe aussi deux mesures extraordinaires que les autorités de l'État peuvent adopter dans ce domaine. La première est la révocation du président du conseil, en cas de manquement à ses devoirs ou de graves irrégularités dans son comportement. La décision de révocation d'un « maire » est adoptée par le MPEDR à la suite de la procédure contradictoire requise (en vertu de l'article 91 de la

loi sur les collectivités locales). Une fois cette décision adoptée par le ministre, l'intéressé peut la contester devant la juridiction compétente.

90. La seconde forme de contrôle extraordinaire pouvant être exercé par l'État sur une collectivité locale est la dissolution du conseil local. Cette décision doit être adoptée au moyen d'une loi de la *Saeima*, bien que le MPEDR soit chargé d'engager la procédure. Ce dispositif est strictement limité aux cas de grave dysfonctionnement du conseil local ou aux manquements répétés au respect de la Constitution ou à l'exécution de décisions de justice. Les représentants du ministère ont indiqué qu'en 25 ans il n'y avait eu que deux cas de dissolution d'un conseil local en Lettonie.

91. Également au niveau des ministères d'État, et mis à part le MPEDR, les collectivités locales de Lettonie peuvent aussi être contrôlées par le ministère des Finances, qui surveille le processus d'engagement des collectivités locales concernant les emprunts et les garanties conformément à la procédure établie et analyse régulièrement la situation financière des collectivités locales sur la base de rapports mensuels. Le ministère des Finances mène les activités susmentionnées afin de ne pas avoir à lancer la procédure de stabilisation financière prévue lorsqu'une commune rencontre des difficultés financières exceptionnelles. La procédure de stabilisation est appliquée conformément à la loi sur la stabilisation des finances et le contrôle des activités financières des collectivités locales. Cette loi vise à réglementer les procédures de stabilisation des finances des collectivités locales, en vue de garantir l'exercice continu des fonctions locales prévues par la loi en cas de difficultés financières extrêmes d'une collectivité locale. La procédure prescrite par la loi prévoit un suivi strict en vue du redressement de la situation financière de la collectivité locale concernée. Outre les ministères d'État, les collectivités locales peuvent aussi être contrôlées par le Bureau d'audit de l'État (ci-après « le BAE »), par l'Agence anticorruption et même par l'Autorité de la concurrence. Puisque ces deux dernières instances n'exercent qu'une influence marginale dans ce domaine, nous nous intéresserons surtout aux activités du BAE.

92. Le BAE de Lettonie joue un rôle important dans le contrôle de la comptabilité, du budget et des dépenses publiques des collectivités locales, rôle qui a encore été renforcé par les mesures récentes adoptées en lien avec la crise économique et la maîtrise du déficit. Le BAE est un organe indépendant qui présente ses rapports à la *Saeima*. Il contrôle toutes les entités du secteur public, et évidemment toutes les collectivités locales et leurs entreprises commerciales, fondations ou structures. L'article 74 de la loi sur les collectivités locales dispose que « le BAE, dans le domaine de ses compétences, supervise les actions des collectivités locales dotées de moyens financiers et de biens ». Dans l'exercice de ses fonctions, le BAE mène d'une part des audits financiers et d'autre part des audits de conformité et de performance.

93. Dans le domaine des audits financiers, la principale forme de contrôle des finances des collectivités locales consiste en un audit obligatoire réalisé par un cabinet d'audit privé, en complément des activités du BAE. Il existe en Lettonie deux formes principales de contrôle financier des collectivités locales : (a) un contrôle interne effectué à la fois par la commission des finances, l'une des commissions permanentes devant être créées dans chaque collectivité locale (article 51 de la loi sur les collectivités locales ; l'article 60 de cette même loi énumère ses compétences), et la commission d'audit, laquelle n'est pas un organe obligatoire et se rencontre plus souvent dans les villes que dans les petites communes. On voit ainsi que le système repose sur la responsabilité du dirigeant élu, puisqu'il n'existe pas d'inspection interne chargée de vérifier *ex ante* la régularité des dépenses ; (b) cependant, la principale forme de contrôle financier des collectivités locales est un audit annuel obligatoire effectué par un cabinet d'audit privé et portant sur les comptes des collectivités locales.

94. Concernant les autres types d'audit, le BAE contrôle l'économie, l'efficacité et l'efficience des collectivités locales dans un secteur ou un domaine donné ou sur une question précise. La législation permet au BAE de peser sur le contenu de décisions politiques locales. Par exemple, le BAE s'est intéressé à la capacité des collectivités locales à proposer à leurs résidents des services à un coût raisonnable. Il évalue la capacité des communes et des villes à exercer leurs compétences propres et celles qui leur sont transférées par l'État. Le BAE n'a cependant pas le pouvoir de geler ou de suspendre une dépense publique d'une collectivité locale et il ne peut pas déclarer ni imputer de responsabilités concernant des agents locaux. Si une infraction pénale est constatée, le cas est signalé aux autorités de poursuites pénales. Le BAE formule par ailleurs des recommandations sur la budgétisation, les dépenses et la gestion financière. L'Association lettone des pouvoirs locaux et

régionaux a affirmé qu'en l'état actuel de la législation le BAE pouvait exercer une influence de fait sur le contenu de décisions politiques locales.

95. Au vu de ce qui précède, la délégation conclut que les dispositions de l'article 8 de la Charte sont respectées en Lettonie.

4.8. Article 9 : Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Article 9, paragraphes 1-4 et 7 : Ressources

96. Tout d'abord, il est à noter que le système letton de financement des collectivités locales est homogène à l'échelle du pays. Il n'y a aucune spécificité ou différence entre les communes ordinaires et les « villes ». Outre la loi sur les collectivités locales, les principaux textes législatifs dans ce domaine sont la loi de 1994 sur les budgets et la gestion financière, la loi de 1995 sur les budgets des collectivités locales, telle qu'amendée, la loi de 2015 sur la péréquation financière des collectivités locales et la loi de 1995 sur les taxes et redevances, telle qu'amendée.

97. Les principales sources de revenus locaux se composent des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des transferts. D'un point de vue technique, il n'existe pas de « véritables » impôts locaux en Lettonie, mais uniquement des parts sur la collecte de certains impôts nationaux. La structure des recettes des collectivités locales (2017) est la suivante : (a) recettes fiscales : 63,5 % ; (b) transferts, 29,4 % ; (c) recettes autonomes : 5,2 % ; (d) recettes non fiscales : 1,8 % ; (e) donations : 0,1 % ; assistance financière étrangère : 0,1 %¹². D'après le ministère des Finances, ces ressources sont suffisamment diversifiées. Lors de la procédure de consultation, l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux a souligné que sur ces 63,5 %, seulement 40 % vont directement aux collectivités locales, dont les résidents produisent ces impôts (les recettes fiscales propres représentent 25,4 % de l'ensemble des recettes). Une autre part est redistribuée au moyen du système de péréquation. L'Association considère donc que l'autonomie financière n'est pas satisfaisante.

98. Les différentes sources de financement des collectivités locales de Lettonie peuvent être décrites comme suit :

i. Recettes fiscales

Elles constituent la principale source de revenus des collectivités locales. En termes quantitatifs, le montant total des recettes fiscales des collectivités locales était de 1 174,4 M € en 2012 ; 1 256,2 M €

¹² Données communiquées à la délégation par le ministère des Finances.

en 2013 ; 1 316,4 M € en 2014 ; 1 362,8 M € en 2015 ; 1 469 M € en 2016 et 1 548 M € en 2017 (projection). Comme on l'a vu, il n'y a pas d'impôts locaux au sens technique du terme. Les collectivités locales reçoivent un pourcentage (une part) de certains impôts nationaux, cette part étant de 100 % dans le cas de la taxe foncière. En d'autres termes, chaque collectivité locale reçoit un certain pourcentage des impôts collectés sur son territoire. Les impôts *partagés* sont les suivants :

a. L'impôt sur le revenu des ménages : il s'agit d'un impôt national, réglementé et collecté au niveau de l'État. Depuis 2015, le Service national des impôts est chargé de le collecter. Le montant total de cet impôt collecté dans une collectivité locale donnée lui est ensuite partiellement redistribué, sur la base de critères de résidence (nombre d'habitants *de jure*). En 2017, chaque collectivité locale recevra 80 % de cet impôt collecté sur son territoire (projection)¹³. En conséquence, une collectivité locale ayant des résidents aisés recevra plus qu'une collectivité similaire ayant des habitants aussi nombreux mais moins aisés. On peut donc se demander si ce type de revenu est en réalité une véritable « recette fiscale » au sens technique du terme ou s'il s'agit plutôt d'un « transfert » de l'État. Quoi qu'il en soit, d'un point de vue quantitatif, l'impôt sur le revenu des ménages est la plus importante source de « recettes fiscales » pour les collectivités locales. Il représente 84,8 % de l'ensemble des recettes fiscales du budget des collectivités locales.

b. La taxe foncière : cette taxe nationale frappe la totalité des terrains et des bâtiments, qu'ils soient utilisés à des fins commerciales ou d'habitation (depuis 2010). Son taux est encadré par les lois et réglementations de l'État sur la base de la valeur cadastrale du terrain ou de la construction. Les communes collectent la taxe foncière et jouissent d'une latitude limitée pour déterminer son taux. Par exemple, elles peuvent décider de réduire le taux général jusqu'à un certain montant, une possibilité que certaines collectivités locales utilisent pour revitaliser l'activité économique ou pour attirer de nouveaux résidents. Les collectivités locales reçoivent 100 % de la taxe foncière collectée, laquelle est donc probablement celle qui s'approche le plus de la notion d'impôt local. En 2017, elle représente environ 13,8 % de l'ensemble des recettes fiscales du budget des collectivités locales.

c. Les taxes sur les jeux de hasard et les paris : les collectivités locales reçoivent une part de 25 % de cette taxe. En 2017, elle représente 0,5 % de l'ensemble des recettes fiscales du budget des collectivités locales.

d. La taxe sur les ressources naturelles : les collectivités locales reçoivent une part de différentes taxes, parmi lesquelles la taxe sur la pollution (60 %), la taxe sur les déchets radioactifs (30 %) et 100 % de la taxe sur l'incinération des déchets dangereux. En 2017, cette source représente 0,9 % de l'ensemble des recettes fiscales du budget des collectivités locales.

Outre les véritables « recettes fiscales », les communes et les villes (en vertu de la loi sur les taxes et redevances) peuvent collecter des recettes à caractère fiscal provenant de divers droits et redevances dont elles peuvent déterminer les taux. Ces droits et redevances peuvent frapper diverses activités : certains services assurés par l'administration locale ; la délivrance de documents et certificats officiels ; l'exercice d'activités commerciales dans des lieux publics ; la propriété d'animaux ; l'affichage de messages publicitaires ; la délivrance de permis de construire ou d'autres autorisations, etc.

ii. Transferts

Transferts et subventions sur le budget de l'État

99. En Lettonie, la plupart des dotations de l'État aux collectivités locales sont des dotations réservées, c'est-à-dire accordées à des fins spécifiques. En règle générale, ces fins « spécifiques » correspondent à des fonctions que les collectivités locales sont tenues d'assurer en vertu d'obligations légales. Ces transferts incluent notamment les dotations pour la rémunération des enseignants, le ramassage scolaire, l'entretien et la construction des routes et les projets de cofinancement au moyen des fonds de l'UE. La seule dotation non réservée est la contribution de l'État au Fonds de péréquation financière des collectivités locales, présenté ci-après.

100. Depuis plusieurs années, la part des transferts dans la structure totale des finances locales est supérieure à 20 % (29,4 % en 2017, projection). En 2014, les transferts du budget de l'État vers les

¹³ Les pourcentages pour les années précédentes sont : en 2009 : 83 % ; en 2010 : 80 % ; en 2011 : 82 %.

budgets des collectivités locales (y compris le financement pour les projets politiques de l'UE et les autres projets d'assistance financière externe) ont été de 605 millions €. Cela représente 2,6 % du PIB. En 2015, ce chiffre était de 603 millions €, soit 2,5 % du PIB.

Fonds de l'Union européenne

101. Les collectivités locales peuvent bénéficier de plusieurs fonds de l'UE prévus dans les domaines du développement urbain, du développement rural et d'autres domaines liés à la vie municipale. Cependant, ces recettes ne sont ni stables ni périodiques et dépendent de nombreux facteurs sur lesquels les communes n'ont le plus souvent aucune prise. De plus, certains élus locaux ont indiqué à la délégation que dans la plupart des cas ils ne demandaient pas des fonds de l'Union européenne pour financer des projets, au motif qu'ils étaient tenus de cofinancer une partie du projet, ce que leurs moyens financiers ne leur permettaient pas.

iii. Recettes non fiscales

102. Les collectivités locales de Lettonie peuvent obtenir et collecter des revenus n'ayant aucun caractère fiscal. Ces sources de revenus (qui sont par définition variables) sont notamment les suivantes :

— Les revenus d'activités commerciales d'entreprises locales et les revenus découlant de la propriété de biens (vente de biens meubles ou immeubles).

— Les revenus provenant de biens (loyers).

— Les dons reçus.

— La collecte d'amendes concernant la circulation routière et d'autres infractions administratives découlant de violations de réglementations locales contraignantes. Par exemple, dans le cas de Riga, ces recettes représentent environ 5 M € (chiffres de 2016).

— Les opérations financières : les collectivités locales peuvent demander des prêts auprès du secteur bancaire public (voir ci-après).

103. Après avoir détaillé les différentes sources de revenus, il convient d'examiner si les principes de suffisance et de proportionnalité des finances locales sont reconnus dans la législation nationale. Ces deux principes ne sont proclamés expressément ni dans la Constitution ni dans la législation ordinaire. Cependant, la loi sur les collectivités locales inclut plusieurs dispositions importantes à ce sujet. Par exemple, elle dispose que chaque fois qu'une nouvelle compétence « autonome » est transférée aux collectivités locales, « *la loi qui définit l'exercice de cette fonction doit simultanément déterminer la nouvelle source de revenus pour les collectivités locales* » (article 7). Il est difficile de vérifier si cette disposition est dûment respectée à chaque fois qu'une nouvelle compétence est assignée. D'après un expert letton, « en pratique, cependant, ces procédures ne sont pas toujours respectées, de sorte que les collectivités locales ne peuvent pas remplir toutes les tâches obligatoires »¹⁴.

104. Un autre exemple est la disposition relative aux « fonctions déléguées ». Dans ce cas, la loi dispose que les ressources qui étaient précédemment affectées dans le budget de l'État à l'exercice de ces fonctions doivent être transférées aux collectivités locales (article 9). Par conséquent, ces principes bénéficient d'une reconnaissance limitée et partielle.

105. D'après le ministère des Finances, les collectivités locales disposent de recettes fiscales stables sur le long terme et le pouvoir central s'emploie à garantir le caractère suffisant des finances locales de diverses manières, en plus du mécanisme de péréquation. Par exemple, le ministère des Finances a indiqué à la délégation que dans les prochaines années il était prévu que les recettes fiscales des collectivités locales (en particulier celles qui proviennent de l'impôt sur le revenu des ménages) diminuent sous l'effet des réformes d'allégement fiscal destinées à stimuler l'économie. Ainsi, afin de compenser cette perte de revenus, le gouvernement prévoit d'établir un « transfert compensatoire

14 I. Vilka : *Local government in Latvia...* op. cit., page 381.

spécial » pour les collectivités locales, avec une prévision d'allocation budgétaire de 13,3 M € en 2018, 135,9 M € en 2019 et 224,7 M € en 2020¹⁵.

106. Plusieurs indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer le caractère suffisant ou non des finances des collectivités locales. Tout d'abord, nous pouvons examiner la part des recettes fiscales des collectivités locales sur l'ensemble des recettes fiscales. Cet indicateur est nettement favorable aux collectivités locales de Lettonie : il a été calculé (par Eurostat) à 19,4 % pour l'année 2015, tandis que la moyenne pour l'UE était de 10,4 %¹⁶. La Lettonie se classe ainsi au quatrième rang dans l'UE (derrière la Finlande, le Danemark et la Suède)¹⁷. Le ministère des Finances a indiqué à la délégation qu'avec l'adoption de la mesure « compensatoire » mentionnée ci-dessus, l'indicateur resterait d'environ 19,5 %, même en cas de baisse des recettes fiscales.

107. Un autre indicateur est la part des recettes totales des collectivités locales sur les recettes globales du secteur public. Cette proportion était de 26,7 % en 2015, pour une moyenne de l'UE à 24,5 % (chiffres d'Eurostat)¹⁸. Cet indicateur place la Lettonie au neuvième rang parmi les pays de l'UE, bien qu'il faille ici faire la même réserve que précédemment (absence d'autres niveaux territoriaux dans le pays). Cet indicateur était de 23 % dans le rapport de suivi de 2011 sur la Lettonie. Un certain progrès est donc visible.

108. Pour ce qui concerne l'avis des dirigeants locaux sur la question du financement, la plupart ont indiqué que d'une manière générale ils étaient satisfaits des conditions actuelles, bien que le système présente quelques aspects et perspectives négatifs : premièrement, ils se plaignent que, trop souvent, la loi attribue de nouvelles compétences aux collectivités locales sans leur fournir des ressources financières suffisantes et véritablement nouvelles ; deuxièmement, la loi attribue parfois de nouvelles compétences sans préciser de quel « type » de compétences il s'agit (parmi les différents types prévus par la loi). Cette situation a apparemment un impact financier négatif, du fait que les différents types de compétences ne sont pas financés de la même manière.

109. Troisièmement, les élus locaux s'attendaient à une baisse des recettes du fait des mesures d'allègement fiscal adoptées par le Gouvernement. Les taux de l'impôt sur le revenu des ménages ayant été abaissés (de 23 % à 20 %), le montant collecté au niveau national sera inférieur et les élus locaux craignent que les revenus des collectivités locales soient réduits en proportion. Il reste à voir si les mesures « compensatoires » que le ministère des Finances a présentées à la délégation seront finalement adoptées et si elles constitueront une compensation « suffisante » pour la perte de revenus. Quatrièmement, la LPS a aussi exprimé un mécontentement au sujet du mécanisme de péréquation actuel, considérant qu'il n'est pas équitable et que l'État devrait y insuffler une somme plus importante. En l'état actuel, le fonds de péréquation est principalement alimenté par les collectivités locales elles-mêmes et cela ne contribue pas à réduire les profondes disparités entre les collectivités locales riches et pauvres du pays. Cinquièmement, la LPS s'est plainte du fait que le système actuel de financement des collectivités locales dépend trop fortement de décisions annuelles du Gouvernement et de négociations périodiques, de sorte que les ressources totales, les différents pourcentages et les composantes des revenus peuvent changer d'une année à l'autre. Cette situation, d'après la LPS, ne permet pas aux collectivités locales d'avoir une planification à long terme, car elles ne peuvent pas être sûres des ressources dont elles disposeront les années suivantes. Par conséquent, les collectivités locales demandent que toutes ces variables soient spécifiées dans une norme légale.

110. Dans le domaine de la budgétisation, les villes et les communes peuvent élaborer et approuver librement leur propre budget, mais elles doivent respecter la structure budgétaire prévue par la loi. Le conseil local est l'autorité compétente pour approuver le budget. Les collectivités locales sont en théorie autonomes pour décider de leurs priorités en matière de dépenses, et ni le gouvernement central ni aucune autre autorité de l'État ne peut en principe aller à l'encontre de l'autonomie budgétaire des communes. À cet égard, le ministère des Finances respecte l'autonomie des collectivités locales et n'adresse pas d'instructions contraignantes ni de directives en matière de budgétisation. Les autorités de l'État ne sont pas autorisées à intervenir dans l'élaboration ou

15 Ces chiffres pourraient être ajustés selon l'évolution des macro-indicateurs économiques et d'accords éventuels entre le Gouvernement et la LPS.

16 Chiffres pour les années précédentes : 19,2 % (en 2012) et 19,8% (en 2016).

17 Cependant, il faut se rappeler qu'en Lettonie il n'y a pas de régions, contrairement à de nombreux pays placés derrière la Lettonie dans ce classement. Les situations nationales sont donc difficilement comparables.

18 Chiffres pour les années précédentes : 26,9 % (2004) ; 25,7 % (2006) ; 29,3 % (2008) ; 28,7 % (2010).

l'exécution des budgets locaux. Toutefois, dans la pratique, bon nombre des dépenses locales servent à couvrir des fonctions obligatoires. Ainsi, en 2014 les dépenses totales des collectivités locales étaient de 2 192,4 millions €. Le principal poste de dépenses (40,8 % des dépenses totales) était l'éducation : 894,6 millions €. Les autres postes étaient : les activités économiques, 374,7 millions € (17,1 %) ; la protection sociale : 204,1 millions € (9,3 %) ; les loisirs et la culture : 194 millions € (8,8 %) ; les services publics généraux : 182,2 millions € (8,3 %) ; la protection de l'environnement : 46,2 millions € (2,1 %).

111. D'après la loi sur les collectivités locales, le conseil local doit désigner au moins une fois par an un auditeur privé assermenté ou un cabinet d'audit en vue d'examiner l'exécution du budget et la préparation du rapport annuel. En outre, les collectivités locales peuvent mettre en place leur propre commission d'audit interne. Sur la base du rapport de l'auditeur (qui doit être publié), le Bureau d'audit de l'État publie une déclaration annuelle sur les rapports relatifs au budget des collectivités locales, qui fait partie du rapport sur le budget de l'État et les budgets des collectivités locales (voir supra point 4.7).

112. Enfin, pour ce qui concerne les biens municipaux, les collectivités locales de Lettonie disposent de leurs propres biens, marchandises et actifs. Le droit de posséder des biens fonciers et immobiliers est pleinement reconnu aux collectivités locales, qui gèrent librement leurs biens et actifs. Par exemple, parmi leurs biens figurent les rues, les routes, les parcs, les cimetières, les bâtiments et équipements administratifs, les écoles, les garderies, les centres culturels, les bibliothèques, les salles de sport, etc. Le principal texte législatif à ce sujet est là encore la loi sur les collectivités locales, qui énonce des directives générales dans ses articles 77 et 78.

113. Par conséquent, la délégation conclut que l'article 9, paragraphes 1 à 4 et paragraphe 7, de la Charte est respecté en Lettonie.

Article 9.5 : Péréquation

114. Comme dans de nombreux autres pays d'Europe, le système letton de finances locales comprend un mécanisme de péréquation, appelé Fonds de péréquation financière des collectivités locales. Ce fonds vise à réduire les disparités entre collectivités locales. Il est régi par la loi de 2015 sur la péréquation financière des collectivités locales. Depuis 2016, un nouveau mécanisme de péréquation vise à donner aux collectivités locales une capacité égale à assurer leurs fonctions obligatoires et à promouvoir leur initiative. Le mécanisme corrige les disparités entre les collectivités locales concernant les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des ménages et de la taxe foncière. Il s'appuie sur des indicateurs permettant de déterminer les dépenses des collectivités locales. La péréquation financière est effectuée d'après le revenu moyen estimé et la dotation sur le budget de l'État réduit l'écart de revenus entre les collectivités locales les plus pauvres et les plus prospères, ce qui signifie que l'État accorde une dotation budgétaire plus importante aux communes ayant de faibles revenus, et par conséquent à celles dont la situation est la plus défavorable.

115. Afin de calculer le montant de la péréquation pour chaque collectivité locale, le système applique une formule complexe prenant en compte plusieurs variables et coefficients. La nouvelle réglementation a introduit de nouveaux critères, indicateurs et coefficients, principalement d'ordre démographique, qui permettent de déterminer la part due à chaque collectivité locale. D'après le ministère des Finances, le nouveau système est plus simple et plus transparent. Cinq critères sont utilisés : (a) le nombre d'habitants (avec un coefficient 1) ; (b) le nombre d'enfants de 0 à 6 ans (coefficient 2,34) ; le nombre d'enfants et de jeunes de 7 à 18 ans (coefficient 3,26) ; le nombre d'habitants ayant atteint l'âge de la retraite (coefficient 0,74) ; la superficie de la collectivité locale, exprimée en kilomètres carrés (coefficient de 1,52). Le budget total du Fonds est de 162,9 M € en 2017. L'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux conteste cependant ce chiffre. Elle a déclaré à la délégation qu'en réalité le budget du Fonds était bien supérieur (60 % de l'impôt sur le revenu des ménages et de la taxe foncière + une petite contribution sur le budget de l'État). Le chiffre de 162,9 M € correspond à la part redistribuée, l'autre part étant restituée aux collectivités locales qui l'ont apportée.

116. Le Fonds est financé conjointement par l'État et les collectivités locales. D'après les données fournies par le ministère des Finances, la dotation de l'État est de 35,7 M € par an, tandis que la contribution conjointe des collectivités locales est de 127,2 M €. La contribution spécifique de chaque

collectivité locale dépend de sa « richesse ». Par conséquent, il y a des « contributeurs nets » et des « bénéficiaires nets » (les collectivités qui ne contribuent pas au fonds). Il a été indiqué à la délégation que la *Saeima* compte seulement 15 contributeurs nets, contre 104 collectivités qui reçoivent une dotation du fonds. D'après la LPS, le système de péréquation n'est pas équitable pour trois raisons : (a) la contribution des collectivités locales est excessive et celle de l'État est trop faible ; (b) le nombre des contributeurs nets est trop faible, de sorte que l'effort de redistribution est partagé entre un trop petit nombre de collectivités locales ; (c) la situation et les spécificités des petites communes rurales ne sont pas suffisamment prises en considération.

117. Au vu de ce qui précède, la délégation estime que l'article 9, paragraphe 5, de la Charte est respecté en Lettonie, bien que la situation soit assurément perfectible (voir les recommandations).

Article 9.6 : Consultation sur les questions financières

118. Les collectivités locales de Lettonie sont amplement consultées par les organes et institutions de l'État dans le domaine des finances. Le système général de consultation et de participation des collectivités locales aux décisions des organes de l'État a déjà été présenté (supra point 4.3). Il convient de compléter cette description du mode de consultation pour ce qui concerne le domaine financier. Aux termes de la loi sur les collectivités locales (article 86), le Cabinet des Ministres doit s'entendre avec les collectivités locales sur les questions financières suivantes :

- le montant des subventions et des dotations réservées devant être allouées aux communes lors de l'exercice budgétaire suivant ;
- la procédure de péréquation des ressources financières municipales, si elle n'est pas définie par la loi ;
- les sources de financement des nouvelles fonctions autonomes attribuées aux collectivités locales par les lois sectorielles¹⁹ ;

119. Lors de ces consultations, pourparlers et négociations, les collectivités locales sont représentées par la LPS, conformément à l'article 96 de la loi sur les collectivités locales²⁰.

120. Par ailleurs, et conformément au règlement n° 585 du Cabinet (voir le point 4.3 ci-dessus), le ministère des Finances représente le Cabinet pour la coordination des questions suivantes : les montants des dotations réservées devant être transférées aux collectivités locales pour l'exercice en cours ; les procédures de péréquation des ressources financières des collectivités locales ; les sources de financement nécessaires pour l'exercice des « nouvelles » fonctions autonomes attribuées en vertu de lois sectorielles nouvellement adoptées. Les résultats des négociations sont consignés dans un « protocole sur les accords et désaccords », qui fait partie intégrante du budget de l'État.

121. Outre cette reconnaissance formelle et légale, le mode de négociation/consultation semble bien fonctionner, de manière efficace et fructueuse. D'après les chiffres du ministère des Finances, en 2017 un accord a été trouvé entre les collectivités locales et le gouvernement sur 80 % des questions incluses dans le programme de négociations. Depuis la visite, les autorités nationales ont indiqué à la délégation que le protocole ne comportait qu'un seul point de désaccord, qui avait été réglé par le Parlement lors de l'examen du budget de l'État pour 2018. Par ailleurs, la délégation n'a eu connaissance d'aucune réclamation concernant le système de la part d'élus locaux.

122. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 6, de la Charte est clairement respecté en Lettonie.

¹⁹ À ce sujet, l'article 8 de la loi sur les collectivités locales dispose ce qui suit : « Au moyen d'une loi, les collectivités locales peuvent se voir confier la charge d'exercer des fonctions autonomes qui ne sont pas prévues par la présente loi, *en définissant concomitamment dans la loi en question des sources de financement supplémentaires si l'exercice des fonctions implique une augmentation des dépenses.* » (nos italiques).

²⁰ « Une association de pouvoirs locaux qui, conformément aux procédures prévues par la loi et aux statuts de cette association, réunit plus de la moitié des autorités locales des villes républicaines et plus de la moitié des autorités locales des communes est habilitée à représenter les collectivités locales dans leurs discussions avec le Cabinet ».

Article 9.8 : Emprunt

123. Comme il a été souligné (supra), la Lettonie n'est pas liée par l'article 9, paragraphe 8, de la Charte. Les interlocuteurs de la délégation ont exprimé des avis divers concernant l'opportunité ou non d'une ratification de cette disposition par la Lettonie. Par exemple, le ministère des Finances a déclaré que l'initiative devrait venir de la LPS. Le BAE a affirmé que, de son point de vue, avant de ratifier cette disposition et d'ouvrir le marché des capitaux, il serait nécessaire d'améliorer la responsabilité financière des collectivités locales. Le MPEDR s'est déclaré défavorable à la ratification, de même que le Parlement, les députés rencontrés par la délégation y étant hostiles. Par exemple, ils ont déclaré que lorsqu'une collectivité locale demande un prêt, la République de Lettonie se porte garante ou caution de ces engagements financiers, et que l'État devrait donc exercer un certain contrôle. De plus, ils ont indiqué que les modalités actuelles sont nécessaires pour lutter efficacement contre le déficit public. Pour ce qui est des élus locaux, certains ont indiqué être favorables à cette possibilité, d'autres estimant au contraire qu'elle n'était pas nécessaire du fait que les modalités actuelles fonctionnent bien, en particulier l'assistance financière fournie par l'établissement de crédit public.

124. Indépendamment de la ratification éventuelle de l'article 9, paragraphe 8, de la Charte, la situation actuelle en matière d'emprunt des collectivités locales peut être sommairement décrite comme suit : tout d'abord, depuis 2009 (du fait de la crise économique), la capacité des collectivités locales de Lettonie à emprunter ou prendre des engagements financiers à long terme est limitée. Des restrictions strictes s'appliquent à tous les types d'emprunts pour les collectivités locales. Ainsi, celles-ci n'ont le droit d'emprunter à long terme que pour financer des projets d'investissement (infrastructures), et non des coûts de fonctionnement, et elles peuvent demander un emprunt à court terme remboursable avant la fin de l'exercice.

125. Tous les emprunts doivent être approuvés par une commission spéciale créée au sein du ministère des Finances. Les collectivités locales sont censées emprunter de préférence auprès du Trésor public, ce qui signifie qu'elles n'ont pas accès aux marchés financiers privés. Elles ne peuvent contracter des crédits auprès de banques privées (nationales) que si les conditions de prêt sont plus avantageuses que celles du Trésor public. Dans ce cas également, le contrat doit avoir l'aval du ministère des Finances. Lors du processus de consultation, les autorités nationales ont indiqué aux rapporteurs que toutes les demandes de prêt sont soumises à l'approbation d'une commission créée par le ministère des Finances, en vue d'évaluer la capacité des communes à assumer de nouvelles obligations et la conformité des demandes de prêt avec les conditions statutaires applicables aux emprunts. Les communes, en cas de décision positive de cette commission, peuvent emprunter auprès du Trésor ou de la Banque commerciale si les conditions de ces derniers sont plus favorables que celles des prêts accordés sur le budget de l'État. De plus, les communes, de même que les institutions de l'État et les sociétés de capitaux, doivent gérer les ressources financières et les biens de manière rationnelle. En d'autres termes :

a. les actions doivent viser à atteindre l'objectif en utilisant le minimum de ressources financières et de biens ;

b. les biens doivent être hypothéqués ou transférés pour possession ou usage par d'autres personnes au prix le plus élevé ;

c. la possession ou l'usage de biens devront être acquis au prix le plus bas.

Par conséquent, la législation permet aux collectivités locales d'emprunter auprès d'une banque commerciale, dans le respect strict des conditions, y compris l'utilisation rationnelle et économique des ressources financières.

126. Par ailleurs, l'emprunt local pour une année donnée ne peut pas excéder 20 % des revenus budgétaires de la collectivité locale sur l'exercice. Chaque année, la loi sur le budget de l'État définit les limites à l'emprunt des collectivités locales et les finalités pour lesquelles les collectivités locales peuvent demander des prêts et des crédits. Ces « finalités » font l'objet d'une discussion et éventuellement d'un accord entre le ministère des Finances et la LPS. Par exemple, en 2016 le montant total des ressources que les collectivités locales pouvaient emprunter a été fixé à 200 millions €, et à 196 M € pour 2017 (plan initial). En 2017, les collectivités locales ont pu emprunter des ressources financières pour des projets d'investissement relatifs aux « finalités » et objectifs

suivants : les programmes d'investissement pour les établissements scolaires (environ 79 M €) ; les projets cofinancés par l'UE (environ 55 M €) ; les projets liés à la voirie (environ 30 M €) ; les infrastructures sportives (3,6 M €). Dans le même temps, la loi sur le budget de l'État pour 2017 dispose qu'une collectivité locale peut emprunter entre 250 000 € et 400 000 € pour la mise en œuvre d'un projet de son choix.

127. Pour ce qui concerne l'endettement des collectivités locales, en 2015 il a été estimé à 1 456,2 millions €, ce qui représentait 6 % du PIB. En 2014, ce chiffre était de 1 426 millions € (également 6 % du PIB). Afin d'évaluer la situation, il convient d'avoir à l'esprit le montant général de la dette publique en Lettonie : fin 2015, il était de 8 953,3 millions € (36,9 % du PIB), et fin 2014 il était de 9 668,5 millions € (40,9 % du PIB). Par conséquent, la dette locale ne paraît pas constituer un problème très grave.

128. Au vu de ce qui précède, la délégation estime que les exigences contenues dans l'article 9, paragraphe 8, de la Charte ne sont pas respectées en Lettonie. Cependant, cette disposition n'étant pas ratifiée par la Lettonie, ne fera pas l'objet de recommandation.

4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

Article 10.1 : Coopération intercommunale

129. En Lettonie, l'ordre juridique interne garantit pleinement le droit des collectivités locales de s'associer entre elles et de former des plateformes et structures communes en vue d'assurer conjointement des services locaux. En effet, la loi sur les collectivités locales inclut un chapitre entier (articles 95 à 100) intitulé « coopération entre les collectivités locales ». Concrètement, l'article 95 dispose ce qui suit : « en vue d'accomplir les tâches touchant à la totalité des collectivités locales ou à plusieurs d'entre elles, ces collectivités ont le droit de coopérer et de créer des associations de pouvoirs locaux ». Cette coopération peut prendre deux formes principales : avec ou sans la création d'une entité ou d'un organe commun. Dans le second cas, il suffit de signer un accord de coopération précisant les obligations respectives des communes signataires.

130. L'autre solution consiste, pour les collectivités locales souhaitant assurer des tâches communes, à « institutionnaliser » leur coopération en créant une nouvelle organisation, appelée « institution conjointe » dans la loi sur les collectivités locales (article 99). Dans ce cas, les conseils des collectivités locales concernées doivent approuver une réglementation détaillant les procédures pour le financement, le contrôle, la dissolution de l'institution conjointe, ainsi que le retrait d'une de ses composantes. Un conseil de contrôle, composé de représentants de toutes les collectivités locales fondatrices, est censé contrôler le fonctionnement de l'institution conjointe.

131. Les élus locaux ont indiqué à la délégation que la coopération intercommunale fonctionnait bien dans le pays et qu'elle était principalement utilisée dans les domaines des services culturels, de l'éducation et des services de transport. Cette forme de coopération est aussi utilisée pour organiser des compétitions sportives et des festivals culturels. Enfin, il ne faut pas oublier que les régions de développement peuvent aussi être décrites comme de véritables structures de coopération intercommunale, puisqu'elles ont été créées à l'initiative des collectivités locales et qu'une de leurs fonctions est de coordonner l'offre des services publics locaux.

132. Par conséquent, l'article 10, paragraphe 1, de la Charte est pleinement respecté en Lettonie.

Article 10.2 : Associations de pouvoirs locaux

133. Ce deuxième paragraphe de l'article 10 de la Charte est clairement et pleinement respecté en Lettonie, puisque les collectivités locales ont le droit de créer des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs. Les collectivités locales de Lettonie sont également libres

d'adhérer à des associations internationales de pouvoirs locaux. Le pays compte une association, unique et générale, de pouvoirs locaux, appelée en letton *Latvijas Pašvaldību savienība* (LPS)²¹, ce qui signifie Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux (quoique le terme « collectivités régionales » puisse être inapproprié ici, pour les raisons indiquées au point 3.2). Il existe aussi une Association lettone des grandes villes (créée en 2001), mais elle n'a pas le caractère officiel ni l'importance de la LPS, et ses activités sont beaucoup plus limitées. D'autres associations encore regroupent certains types spécifiques de collectivités locales.

134. Sur la base du principe de libre adhésion, la LPS a été fondée le 15 décembre 1991. Elle réunit actuellement 118 des 119 collectivités locales du pays (les 9 villes républicaines et 109 *novads*). La LPS est considérée comme la véritable association nationale chargée de défendre et représenter les intérêts des collectivités locales. Elle est l'interlocuteur local du gouvernement et mène des activités de lobbying pour défendre les intérêts locaux. De plus, conformément à l'article 96 de la loi sur les collectivités locales, la LPS est investie de l'autorité pour représenter les collectivités locales dans les négociations avec le Cabinet des ministres. Les principales étapes et modalités de l'action de représentation et de négociation de la LPS ont été décrites dans le présent rapport (voir supra). La LPS suit également attentivement toute initiative législative examinée par la *Saeima* touchant aux intérêts des collectivités locales. Dans ce cadre, la LPS coopère étroitement avec plusieurs commissions parlementaires et mène des activités de lobbying.

135. Outre ses tâches purement représentatives, la LPS mène de nombreuses et diverses activités d'intérêt commun et apporte aide et assistance aux collectivités locales. Par exemple, la LPS contribue à l'élaboration d'une position « locale » sur les politiques publiques ayant une incidence pour les collectivités locales. Elle fournit aux collectivités locales des informations et d'autres services et organise des formations pour les dirigeants et les personnels des collectivités locales. Par ailleurs, elle facilite la coopération entre les collectivités locales de Lettonie et celles d'autres pays. Elle soutient véritablement la coopération internationale (par exemple en encourageant les jumelages), et possède d'ailleurs un service de relations internationales extrêmement développé et actif, doté d'une représentation permanente à Bruxelles. La LPS est membre du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).

136. Le plus haut organe décisionnel de la LPS est le Congrès, qui se réunit chaque année. Le Conseil et le Bureau assurent l'administration ordinaire de la LPS. Les ressources financières de la LPS proviennent des cotisations de ses membres.

137. Par conséquent, l'article 10, paragraphe 2, de la Charte est pleinement respecté en Lettonie.

Article 10.3 : Coopération transfrontalière

138. La Lettonie a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 9 novembre 1995 (bien qu'elle n'ait pas signé son Protocole n° 2). Ces instruments, combinés avec l'article 10, paragraphe 3, de la Charte, lequel est pleinement applicable en Lettonie, constituent une base légale et politique solide pour la coopération transfrontalière des collectivités locales de Lettonie. La situation peut être décrite comme étant plutôt positive. D'ailleurs, les dirigeants et associations locaux ont indiqué à la délégation ne pas avoir le sentiment de subir des limites ou des contraintes de la part de l'État dans ce domaine.

139. De fait, de nombreuses communes ont établi de multiples partenariats, accords et jumelages avec des villes et communes d'autres pays. Cette activité est habituellement conduite, facilitée ou encouragée par la LPS, comme on l'a vu, par le biais de son service international. Cette coopération transnationale s'effectue majoritairement avec des collectivités locales des deux autres républiques baltes, la Lituanie et l'Estonie. La capitale Riga est extrêmement active dans le domaine de la coopération internationale. Par exemple, elle est partenaire du projet USEACT (qui comprend douze villes d'Europe), dans le domaine du développement urbain.

21 Voir : www.lps.lt

140. L'article 10, paragraphe 3, est lui aussi respecté en Lettonie. L'article 10 est par conséquent pleinement respecté en Lettonie.

4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

141. Les collectivités locales de Lettonie, étant dotées de la personnalité juridique, sont habilitées à défendre leurs droits, leurs biens et leurs intérêts devant les tribunaux, de la même manière que toute autre personne morale. Les villes et communes ont donc accès aux juridictions ordinaires, devant lesquelles elles peuvent défendre leurs intérêts et leurs droits.

142. Il en va de même pour les recours devant la Cour constitutionnelle. Chaque collectivité locale peut s'adresser à la Cour constitutionnelle si elle estime qu'une mesure adoptée par une autorité de l'État, et visant cette collectivité locale, porte atteinte à ses droits. De fait, le système letton est de ce point de vue l'un des plus avancés, progressistes et libéraux d'Europe. Cette possibilité pour une collectivité locale donnée d'engager un recours devant la Cour constitutionnelle en vue de défendre l'autonomie locale ne se rencontre que dans de très rares pays. En outre, l'action devant la Cour constitutionnelle est gratuite pour la collectivité locale requérante, qui est exempte de tous frais de justice.

143. Cette situation est d'autant plus remarquable que la Constitution lettone ne reconnaît pas expressément le principe de l'autonomie locale (voir supra para 37). L'architecte ou l'artisan de cette situation est la Cour constitutionnelle, qui a joué un rôle essentiel non seulement en garantissant l'applicabilité de ce principe mais aussi en reconnaissant la possibilité directe d'invoquer la Charte devant les tribunaux.

144. La Cour constitutionnelle est régie par l'article 85 de la Constitution. Entre autres fonctions, elle examine les affaires portant sur la conformité des lois avec la Constitution et les traités internationaux ratifiés par la Lettonie (comme la Charte). D'après les données communiquées à la délégation par certains juges de la Cour constitutionnelle, entre 1997 et 2015 les collectivités locales ont soumis 38 requêtes à la Cour. Dans la plupart de ces procédures, les collectivités locales affirmaient qu'un texte législatif national portait atteinte au principe de l'autonomie locale ou que la mesure contestée violait la loi sur les collectivités locales ou la Charte. Les collectivités locales peuvent contester non seulement des textes législatifs mais aussi des réglementations ministérielles et des ordonnances suspensives prises par le MPEDR concernant des réglementations locales contraignantes. Ainsi, dans seize affaires, des collectivités locales ont contesté des réglementations du Cabinet des ministres, et dans neuf de ces recours elles ont contesté des décisions des réglementations suspensives du ministère. Dans certains des recours visant des réglementations ministérielles, le Cabinet a accepté de modifier la réglementation contestée au cours de la procédure, de sorte que le recours n'a pas abouti à une décision définitive sur le fond, la requête n'ayant plus d'objet. Sur ces 38 recours déposés par des collectivités locales, treize ont donné lieu à une décision sur le fond et dans quatre de ces affaires la Cour constitutionnelle a conclu que la mesure contestée était contraire à une norme de force juridique supérieure.

145. Les dispositions constitutionnelles relatives au contrôle sur lesquelles la Cour constitutionnelle s'appuie pour statuer sur les recours sont l'article 1 (principe de l'État démocratique, puisque la jurisprudence de la Cour constitutionnelle y inclut aussi les collectivités locales), l'article 25 (référence aux collectivités locales), l'article 104²² et, en particulier, l'article 101²³. Sur la base de ces articles, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'autonomie locale était un principe constitutionnel essentiel du pays.

22 « Chacun a le droit d'adresser des demandes aux institutions de l'État et des collectivités locales et de recevoir une réponse pertinente. Chacun a le droit de recevoir une réponse en letton. »

23 « Chaque citoyen letton a le droit, tel que garanti par la loi, de participer aux travaux de l'État et des collectivités locales et d'occuper un poste dans la fonction publique. Les autorités locales sont élues par les citoyens lettons et les ressortissants de l'Union européenne résidant de manière permanente en Lettonie... »

146. Concernant le statut juridique de la Charte, la Cour constitutionnelle a compétence pour déclarer qu'une loi ou un règlement du Cabinet des ministres n'est pas conforme à la Charte, puisque celle-ci est un instrument de droit international ratifié par la Lettonie, lesquels priment sur la législation et les réglementations internes. Par conséquent, la Cour constitutionnelle considère qu'une violation de la Charte serait en même temps une violation de la Constitution. Par sa défense et son affirmation de cette position, la Cour constitutionnelle de Lettonie est probablement, de toutes les cours constitutionnelles européennes, celle qui garantit le mieux l'applicabilité et l'efficacité de la Charte.

147. Parmi les différentes affaires dans le cadre desquelles la Cour constitutionnelle a examiné l'applicabilité de la Charte, on peut citer :

— l'affaire n° 2007/2101 : elle porte sur une loi relative aux services de transport entre Riga et les collectivités locales voisines.

— l'affaire n° 2008/08.0106 : elle porte sur la réforme administrative des communes.

— l'affaire n° 2009/04.06 : 32 conseils locaux ont contesté la loi établissant la réforme territoriale de 2008, invoquant l'absence d'une disposition sur la consultation des collectivités locales, et donc l'existence d'une violation de l'article 5 de la Charte. Une fois la procédure engagée, la *Saeima* a modifié le texte afin d'introduire des dispositions sur la consultation des collectivités locales, de sorte que le recours n'avait plus d'objet.

— l'affaire n° 2016/2303 : la Cour constitutionnelle a examiné la possibilité pour le Cabinet des ministres d'adopter une réglementation instaurant un nombre minimal d'élèves nécessaire à un niveau donné dans une école pour que celle-ci puisse dispenser un enseignement à ce niveau et la possibilité qu'une telle norme soit contraignante pour les collectivités locales concernées. La collectivité locale a obtenu gain de cause.

— l'affaire n° 2009/2406 : la Cour constitutionnelle a noté que le pouvoir du ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional de suspendre une réglementation locale ne constituait pas une violation du principe d'autonomie locale.

— l'affaire n° 2013/1005 : l'affaire a été classée, le ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional ayant modifié sa décision au cours de la procédure.

148. Lors de la visite, la LPS a indiqué qu'elle aimerait être reconnue dans la loi en tant qu'acteur légitime dans les procédures engagées devant la Cour constitutionnelle, pour représenter l'ensemble des collectivités locales de Lettonie chaque fois qu'un texte législatif ou une réglementation ministérielle n'est pas conforme au principe de l'autonomie locale. Ce n'est pas possible actuellement, car les recours doivent être déposés par la ou les collectivité(s) locale(s) concernée(s).

149. La délégation a sollicité l'avis des représentants de la Cour constitutionnelle sur cette question, et les juges ont indiqué n'avoir aucune opposition de principe contre cette possibilité, qui conduirait à un contrôle « abstrait » de constitutionnalité. D'autres interlocuteurs, cependant, ont indiqué ne pas être convaincus de l'opportunité d'une telle possibilité. Les parlementaires rencontrés par la délégation à la *Saeima* se sont montrés clairement réticents concernant cette proposition, du fait qu'ils considèrent que la situation actuelle est suffisante, toute collectivité locale ayant la possibilité de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle. Les représentants du ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional ont aussi été interrogés sur cette possibilité, mais ils ont indiqué ne pas avoir de position clairement arrêtée sur ce sujet.

150. Au vu de ce qui précède, la délégation considère que la situation en Lettonie est conforme à l'article 11 de la Charte.

5. CONCLUSIONS

151. Ces vingt dernières années, la Lettonie a réalisé un effort important dans le domaine de la décentralisation : une ratification presque complète et sans réserve de la Charte ; une profonde modification de l'ordre juridique interne en vue d'instaurer le niveau de gouvernance locale ; la décentralisation de compétences aux collectivités locales, combinée à une décentralisation budgétaire, etc.

152. En conséquence de cet effort ambitieux, la situation actuelle de l'autonomie locale appelle un jugement globalement positif, compte tenu de l'histoire de la Lettonie, du contexte politique et social du pays, ainsi que de sa superficie, sa population et ses priorités politiques actuelles.

153. Les collectivités locales disposent d'un large domaine d'autonomie. L'intervention de l'État dans les affaires locales est strictement limitée et encadrée par la loi, conformément aux exigences de la Charte.

154. Les collectivités locales jouissent d'une grande autonomie et d'un domaine de compétences remarquable. De plus, les dépenses publiques locales représentent approximativement 23,4 % du budget consolidé de l'ensemble du secteur public. Ce chiffre fourni par le Gouvernement a cependant été contesté par l'Association lettone, qui affirme qu'il ne serait en réalité que de 23,1 % des dépenses publiques consolidées.

155. Il existe une pratique de dialogue et de négociation sincère, fructueuse et vigoureuse entre le pouvoir central et les collectivités locales.

156. La Charte est perçue comme une norme contraignante et opérationnelle, et fait l'objet de nombreuses références dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ce qui garantit son applicabilité. De plus, il existe un régime libéral et progressiste donnant à toute collectivité locale qualité pour agir devant la Cour constitutionnelle.

157. Lorsqu'elle est nécessaire, la coopération intercommunale est d'une manière générale satisfaisante.

158. Il existe un système de péréquation, destiné à réduire les disparités économiques entre les collectivités locales les plus riches et les plus pauvres.

159. Nonobstant les conclusions ci-dessus, la délégation a noté l'existence de certaines faiblesses et insuffisances du système, présentées dans les recommandations suivantes, qui sont adressées respectueusement aux autorités centrales lettones :

160. Le paysage des finances locales est instable et les revenus manquent de prévisibilité à long terme. D'après le Gouvernement, la loi sur le budget à moyen terme inclut des prévisions sur les recettes fiscales pour les trois prochaines années et la répartition de l'impôt sur le revenu des ménages entre l'État et les communes, ainsi que le pourcentage de 19,6 %. Cependant, la part des impôts nationaux revenant aux collectivités locales est calculée et déterminée à brève échéance et les revenus des collectivités locales varient presque d'une année sur l'autre. Il serait donc souhaitable qu'un texte législatif définisse une part fixe de l'impôt sur le revenu des ménages, comme le demande l'Association nationale. À ce jour, ce pourcentage n'est pas établi dans une norme juridique.

161. L'autonomie fiscale des collectivités locales devrait être renforcée. En effet, il n'existe pas réellement d'« impôts locaux » au sens technique du terme.

162. Le système de péréquation pourrait être amélioré, puisque la contribution de l'État au fonds de péréquation est trop basse. De plus, les collectivités locales qui sont des contributeurs nets au fonds (19 sur 119) sont trop peu nombreuses. Par ailleurs, le système devrait être modifié afin de prendre pleinement en compte la situation spécifique des petites communes rurales, qui ne sont pas suffisamment prises en considération dans le système actuel.

163. Les transferts sont jugés imprévisibles, du fait qu'ils sont calculés sur la base de prévisions qui peuvent varier dans le temps.

164. Le système de consultation est dans l'ensemble satisfaisant, mais il arrive trop fréquemment que le délai accordé aux collectivités locales pour soumettre leurs commentaires et suggestions sur les propositions de mesures soit trop bref, ce qui limite leur capacité à faire des commentaires pertinents et argumentés. Le pouvoir central devrait accorder des délais moins brefs.

165. Dans le domaine des fonctions « autonomes », il existe une pratique de « sur-réglementation » de la part du Cabinet, ce qui réduit de fait la discrétion et l'autonomie des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences.

166. Le système des compétences locales devrait être clarifié. D'une part, les cas de chevauchement entre les compétences locales et centrales, existant visiblement dans le domaine de l'éducation, devraient être évités. D'autre part, toute attribution de nouvelles compétences aux collectivités locales devrait indiquer clairement de quel type de compétence il s'agit, afin qu'elle soit dûment financée. Toute nouvelle compétence attribuée aux collectivités locales doit s'accompagner du financement correspondant.

167. La possibilité pour les collectivités locales de porter plainte devant les tribunaux administratifs contre les décisions d'organes du pouvoir central devrait être reconnue. Actuellement, les collectivités locales ne peuvent pas engager une action devant les juridictions administratives en vue de défendre l'intérêt de la population locale.

168. Il est par ailleurs recommandé aux autorités lettones d'accorder à la LPS une qualité d'agir devant la Cour constitutionnelle au nom de la totalité des collectivités locales de Lettonie, lorsqu'une loi ou un règlement ministériel porte atteinte à l'autonomie locale.

169. Le statut actuel des employés des collectivités locales devrait être assoupli de manière à permettre aux collectivités locales de recruter des personnels hautement qualifiés pour les postes spécialisés.

170. Lors du processus de consultation, les autorités lettones ont indiqué que leur position concernant le droit de vote pour les « non-citoyens » restait inchangée, le droit de vote étant indissociable de la citoyenneté. Cela étant, le Gouvernement letton tiendra le Congrès informé de toute modification de sa politique actuelle sur ce sujet. Les rapporteurs considèrent qu'il serait souhaitable d'accorder à ces personnes un droit de vote aux élections locales, comme c'est le cas actuellement pour les ressortissants d'États membres de l'Union européenne.

171. Les autorités lettones sont encouragées à signer le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

172. Lors du processus de consultation, les autorités nationales ont souligné qu'aux termes de la loi sur les collectivités locales (article 61.1), des discussions publiques doivent être organisées pour toute modification des limites territoriales administratives des collectivités locales. Les fusions ou scissions de collectivités locales constituent des modifications de ce type. D'après la législation actuelle, une telle décision devrait donc être prise en consultant les habitants des territoires administratifs concernés. Plus qu'une simple formalité, les discussions sont un véritable exemple de coopération entre une collectivité locale et ses habitants, et leur objectif est de veiller à ce que les décisions soient équilibrées. La Lettonie garantit ainsi la possibilité pour les habitants des collectivités locales d'exprimer leur avis sur une éventuelle fusion ou scission. Cependant, les rapporteurs estiment qu'il serait utile d'introduire dans la législation interne une norme juridique disposant qu'un référendum est nécessaire pour toute fusion ou scission de collectivités locales.

ANNEXE I – Programme : visite de la délégation de suivi du Congrès en Lettonie

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN LETTONIE

Riga, Ventspils, Daugavpils et Nereta (12-14 septembre 2017)

PROJET DE PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Xavier CADORET

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux (SOC)²⁴
Membre de la Commission de suivi
Maire de Saint-Gérand-le-Puy (France)

M. Marc COOLS

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux (GILD)²⁵
Membre de la Commission de suivi
Premier adjoint au maire d'Uccle (Belgique)

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la Commission de suivi

Consultant :

M. Angel M. MORENO

Président du Groupe d'experts indépendants sur la
Charte européenne de l'autonomie locale

Interprètes :

Mme Astra SKRABANE

M. Aivars VAIVODS

Photographe :

M. Sandro WELTIN

La langue de travail des réunions sera le letton. Une interprétation depuis et vers le français sera assurée.

24 SOC : Groupe socialiste du Congrès

25 GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès

Mardi 12 septembre 2017
Riga

Réunion conjointe avec la délégation lettone du Congrès et les représentants de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux :

- Délégation lettone du Congrès :

- **M. Andris RAVINS**, membre titulaire, vice-président de délégation, président du conseil de ville de Jelgava
- **Mme Māra JUZUPA**, membre titulaire, présidente du conseil municipal de Priekuli
- **M. Aleksandrs BARTASEVICS**, membre suppléant, président du conseil de ville de Rēzekne, membre du conseil de développement de la région de planification de Latgale
- **M. Harijs ROKPELNIS**, membre suppléant, président du conseil municipal de Mazsalaca
- **Mme Inara SILICKA**, membre suppléant, présidente du conseil municipal de Karsava

- Experts indépendants :

- **Mme Iveta REINHOLDE**, membre titulaire du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

- Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux :

- **M. Gints KAMINSKIS**, président de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux, président de la commission du développement régional et de la coopération, président du conseil municipal d'Auce
- **M. Andris RAVINS**, vice-président des Villes, président du conseil de ville de Jelgava

Parlement :

- **M. Sergejs DOLGOPOLOVS**, président de la commission de l'administration publique et des collectivités locales
- **M. Jānis VUCĀNS**, président de la commission du budget et des finances (imposition)

Ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional :

- **M. Janis EGLITS**, secrétaire parlementaire du ministère
- **M. Aivars DRAUDINS**, vice-secrétaire d'État du ministère

Ministère des Finances :

- **Mme Dana REIZNIECE-OZOLA**, ministre
- **Mme Jolanta PLŪME**, vice-secrétaire d'État aux Questions budgétaires

Médiateur :

- **M. Juris JANSONS**, médiateur

**Mercredi 13 septembre 2017
Riga et Ventspils**

Conseil de ville de Riga :

- **M. Nils UŠAKOVŠ**, président du conseil de ville de Riga

Bureau d'audit de l'État :

- **Mme Elita KRŪMIŅA**, auditrice générale
- **Mme Marita SALGRĀVE**, conseillère auprès de l'auditrice générale sur les questions stratégiques
- **M. Edgars KORČAGINS**, membre du conseil, directeur de la cinquième chambre d'audit

Cour constitutionnelle :

- **Mme Sanita OSIPOVA**, juge, vice-présidente
- **Mme Daiga REZEVSKA**, juge
- **Mme Alla SPALE**, représentante du service juridique de la Cour

Réunion conjointe avec le conseil de ville de Ventspils et le conseil municipal de Ventspils :

- **M. Aivars LEMBERGS**, président du conseil de ville de Ventspils
- **M. Aivars MUCENIEKS**, président du conseil municipal de Ventspils

**Jeudi 14 septembre 2017
Daugavpils et Nereta**

Réunion conjointe avec le conseil municipal de Daugavpils et le conseil de ville de Daugavpils :

- **M. Rihards EIGIMS**, président du conseil de ville de Daugavpils
- Représentants de l'administration du conseil de ville de Daugavpils

Commune de Nereta :

- **M. Arvīds KVIESIS**, président du conseil municipal de Nereta