

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 96 (2001)¹ sur la démocratie locale à Chypre

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Tenant compte de la décision du Bureau, à la suite d'un accord avec le Comité des régions de l'Union européenne, d'établir un rapport sur la situation de l'autonomie locale à Chypre, pays candidat à l'Union européenne;
2. Rappelant sa Résolution 31 (1996) sur les principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation de rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les pays membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe;
3. Considérant le rapport de la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux établi par M. Micallef (Malte);
4. Remerciant les représentants du Gouvernement chypriote (ministère de l'Intérieur, ministère des Finances et ministère des Affaires étrangères) et du parlement (Commission parlementaire des affaires internes), le procureur général (*Attorney General*) et le négociateur en chef pour l'adhésion de Chypre à l'Union européenne d'avoir contribué à des échanges ouverts et constructifs et fourni des éléments d'information détaillés dans le cadre de l'élaboration de ce rapport;
5. Remerciant plus particulièrement l'Union des municipalités de Chypre et l'Union des communautés rurales² de Chypre de l'aimable soutien qu'elles ont apporté en fournissant les informations et la documentation nécessaires, ainsi que de l'excellente organisation des visites à Chypre;
6. Se félicitant de la ratification par Chypre de la Charte européenne de l'autonomie locale, le 16 mai 1988, tout en gardant présentes à l'esprit les réserves émises par ce pays eu égard à l'article 7, paragraphe 2 (compensation financière pour les élus locaux);
7. Considérant que Chypre est un pays dont la petite taille impose certaines contraintes institutionnelles, mais où l'administration nationale est, par contre, proche de la population;
8. Conscient du fait que la situation politique à Chypre est dominée par la question de la division de l'île faisant suite aux événements militaires de 1974 – le présent rapport traite de la situation de la démocratie locale sur le territoire sous contrôle du gouvernement internationalement reconnu de Chypre;

9. Notant que les événements de 1974 ont eu des conséquences très concrètes pour le gouvernement du pays, au niveau de l'administration tant centrale que locale, compte tenu du déplacement d'environ 200 000 réfugiés, auxquels il a fallu fournir hébergement et emplois, et qui continuent d'être à l'origine d'une demande d'infrastructures supplémentaires;

10. Considérant que l'adhésion probable de Chypre à l'Union européenne aura des conséquences directes sur les responsabilités des collectivités locales et exigera leur participation à la mise en œuvre des nouvelles obligations de la république au titre de l'acquis communautaire,

11. Est de l'avis que les autorités nationales devraient consulter de manière plus systématique les deux associations représentant les municipalités et les communautés rurales en ce qui concerne la mise en œuvre de la réglementation européenne à Chypre;

12. Exprime l'espoir que les négociations sur un règlement de la question chypriote sous l'égide des Nations Unies – actuellement suspendues – pourront reprendre dans un nouvel environnement politique créé par la future adhésion de Chypre à l'Union européenne et par la candidature de la Turquie à l'adhésion à l'UE;

13. Se déclare disposé, en coopération avec la Commission de Venise, à offrir une assistance technique sur les questions liées aux expériences européennes actuelles dans les Etats fédéraux, en cas de reprise du processus de négociations;

14. Rend hommage aux autorités chypriotes qui ont substantiellement amélioré la base juridique de l'autonomie locale ces dernières années, en modifiant la loi sur les municipalités et en adoptant une nouvelle loi sur les communautés rurales en 1999, afin de mettre en œuvre les principes essentiels de la Charte européenne de l'autonomie locale dans le pays;

15. Exprime l'avis général selon lequel la loi révisée sur les municipalités et la récente loi sur les communautés rurales constituent une base solide pour l'exercice de l'autonomie locale dans le pays, bien que certaines dispositions puissent encore susciter des préoccupations quant à leur compatibilité avec la Charte européenne de l'autonomie locale;

16. Gardant présent à l'esprit le fait que l'administration locale à Chypre relève de deux régimes différents, l'un concernant les municipalités, l'autre les communautés rurales, exprime son avis sur la situation de ces deux catégories distinctes de collectivités territoriales:

16.1. eu égard à la situation des municipalités et tenant compte de l'existence, à Chypre, de 33 municipalités, dont 24 sont situées sur le territoire contrôlé par le Gouvernement chypriote, et 9 ont été déplacées après les événements de 1974:

a. considérant que le système électoral local correspond aux normes européennes, exprime néanmoins une certaine préoccupation quant au fait que tous les fonctionnaires, y compris les enseignants et les employés d'organisations

semi-publiques, sont privés de la possibilité de se porter candidats aux élections municipales, et que cette restriction majeure des droits civiques de ces personnes est difficile à justifier;

b. considérant que l'article 53(1) de la loi sur les municipalités, qui exige l'approbation du Conseil des ministres pour les conditions d'emploi pour les postes de la fonction publique municipale, pourrait poser des problèmes de compatibilité avec les articles 6 et 8 de la charte, et étant donné que l'application pratique de cette règle a récemment été simplifiée, recommande la suppression de cette disposition et son remplacement par un système dans lequel le gouvernement national définit les principes généraux de l'administration municipale;

c. notant que les municipalités de Chypre assument une large gamme de responsabilités, s'inquiète cependant de ce que l'urbanisme relève en principe de l'administration centrale, cette compétence n'étant déléguée qu'aux quatre plus grandes villes (Nicosie, Limassol, Paphos et Larnaka), et estime que les autorités chypriotes devraient envisager la possibilité de doter les collectivités locales de compétences propres en matière d'urbanisme, en les chargeant de mettre en place la coopération intercommunale nécessaire à l'exercice de cette responsabilité;

d. est de l'avis que les autorités chypriotes devraient également envisager d'attribuer davantage de responsabilités aux municipalités, comme l'administration des établissements scolaires;

e. estime que les articles 65 et 66 de la loi sur les municipalités – lesquels précisent que les municipalités doivent obtenir l'accord préalable du Conseil des ministres sur leur budget annuel – ne sont pas compatibles avec l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, mais reconnaît cependant que la pratique d'un tel contrôle ne semble pas poser de problèmes majeurs aux collectivités locales, malgré la nécessité de négocier leur budget avec le ministère de l'Intérieur;

f. espère que le contrôle de la comptabilité municipale par le contrôleur général (*Auditor General*) se limitera à un contrôle de légalité, conformément à l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

g. se félicite de la décision prise récemment par le Gouvernement chypriote d'augmenter les subventions globales aux municipalités, qui sont attribuées selon les propositions faites par l'Union des municipalités de Chypre;

h. se déclare préoccupé face à la pratique actuelle de cofinancement des projets d'urbanisme, qui a un effet centralisateur;

16.2. Eu égard à la situation des communautés rurales et tenant compte du fait qu'il existe 356 communautés rurales sur le territoire contrôlé par le gouvernement, dont trois sont des groupements de communautés:

a. considérant que la nouvelle loi sur les communautés rurales de 1999 crée pour cette catégorie de petites collectivités locales une situation comparable à celle des

municipalités, s'avoue toutefois préoccupé par certaines dispositions détaillées de cette loi;

b. est de l'avis que le statut des élus des communautés rurales devrait encore être amélioré, et, en particulier, que ces derniers devraient avoir droit à des indemnités ou autres formes de compensation financière pour leurs fonctions;

c. demande aux autorités chypriotes d'envisager la suppression des dispositions générales de l'article 17(4) de la loi sur les communautés rurales, selon lesquelles les élections à ce niveau ne pourraient être organisées par le gouvernement «en raison des circonstances actuelles et dans l'intérêt public»;

d. s'inquiète plus particulièrement d'un certain nombre de contrôles auxquels sont soumises les communautés rurales, notamment:

i. la procédure à suivre afin de pourvoir les postes vacants, ainsi que les conditions générales d'emploi des fonctionnaires du conseil et l'exercice de pouvoirs disciplinaires à leur encontre (article 49(2) de la loi sur les communautés rurales);

ii. l'approbation du budget de la communauté rurale par le chef de district (représentant local du gouvernement) (article 66.d de la loi sur les communautés rurales);

iii. le pouvoir du chef de district sur toute acquisition de droits d'utilisation de l'eau;

iv. l'approbation du chef de district pour les dons à des œuvres de bienfaisance;

v. l'approbation du chef de district pour l'attribution ou la modification des noms de rues;

vi. le fait que la plupart des communautés rurales n'ait pas d'administration propre, cette fonction étant exercée par le chef de district, à titre onéreux;

e. recommande que certaines approbations préalablement requises dans les divers domaines énumérés au paragraphe précédent soient simplifiées ou supprimées afin d'améliorer l'exercice de l'autonomie locale au niveau des communautés rurales;

f. souligne notamment que l'approbation préalable du budget des communautés rurales par le chef de district, ce qui sous-entend que ce dernier peut décider de l'opportunité d'un certain nombre de dépenses, suscite des inquiétudes eu égard à l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

g. est de l'avis que le système actuel de subventions spécifiques attribuées par l'Etat aux communautés rurales pour leurs projets de développement et leurs travaux d'infrastructure pourrait être partiellement modifié et transformé en un système de subventions globales, allouées aux communautés rurales selon un système de péréquation;

17. Prenant acte du fait que rien n'est explicitement prévu dans la Constitution pour la protection juridique des collectivités locales, estime que la ratification de la Charte

européenne de l'autonomie locale est de nature à assurer la protection juridique de l'autonomie locale à Chypre;

18. Considère plus généralement que l'existence à Chypre de petites municipalités et de communautés rurales encore plus petites, ainsi que de conurbations, devrait inciter le Gouvernement chypriote à mettre en place des formules de coopération obligatoire entre collectivités territoriales, afin de développer la capacité des pouvoirs locaux à assumer leurs responsabilités croissantes;

19. Invite les autorités chypriotes, en consultation avec les associations représentant les municipalités et les communautés rurales, à étudier la possibilité d'une fusion des deux lois distinctes sur les municipalités et sur les communautés rurales en une loi générale sur l'autonomie locale, dans laquelle ces deux catégories pourraient être soumises à une réglementation commune complétée par des règles spécifiques;

20. Tenant compte de toutes les considérations susmentionnées, est d'avis que le moment est venu d'une modernisation générale et rapide des lois sur l'autonomie locale à Chypre et que l'occasion devrait être saisie, dans le cadre de ce processus, pour établir un nouvel équilibre dans les relations entre le gouvernement central et les autorités locales dans le pays.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 30 mai 2001 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 31 mai 2001 (voir Doc. CPL (8) 3, projet de recommandation présenté par M. I. Micallef, rapporteur).

2. Les municipalités ont un statut équivalent à celui des villes; les communautés rurales sont les communes à caractère plutôt rural n'ayant pas le statut des municipalités.