

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 178 (2005)¹ sur la démocratie locale à Chypre

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

1. Considérant:

a. la Recommandation 96 (2001) du Congrès sur la démocratie locale à Chypre, accompagnée d'un exposé des motifs, présentée par Ian Micallef (Malte, PPE/DC) en 2001;

b. la réponse du ministre de l'Intérieur de la République de Chypre à la Recommandation 96 (2001), communiquée en novembre 2001;

c. l'exposé des motifs sur la démocratie locale à Chypre [CPL (12) 8 partie II] présenté par Ian Micallef (Malte, PPE/DC) et Alain Lloyd (Royaume-Uni, SOC),

2. Demande au Comité des Ministres de tenir compte des conclusions suivantes, relatives à l'état actuel de la démocratie locale à Chypre (y compris dans la partie de la République de Chypre qui ne se trouve pas sous le contrôle effectif du gouvernement), et d'inviter les autorités chypriotes à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

A. Contexte général

3. Le Congrès regrette que Chypre demeure divisé depuis l'intervention militaire turque de 1974, qui n'a laissé que 63 % du territoire de la République de Chypre sous le contrôle effectif du Gouvernement de la République de Chypre;

4. Le Congrès regrette que les référendums concernant le plan du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, organisés dans les deux communautés chypriotes, aient échoué, et rappelle la profonde déception de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe face à l'échec des efforts de la communauté internationale visant à mettre fin à la division de Chypre;

5. Le Congrès prend note de l'engagement de l'Assemblée parlementaire à faire en sorte que cesse l'isolement international de la communauté chypriote turque et de la décision de l'Assemblée d'associer plus étroitement les représentants de la communauté chypriote turque à ses travaux et à ceux de ses commissions (Résolution 1376 (2004) de l'Assemblée parlementaire sur Chypre (29 avril 2004));

6. Le Congrès fait référence à sa Résolution 170 (2004) dans laquelle il a décidé de suivre une politique analogue à celle de l'Assemblée parlementaire et d'impliquer des

représentants de la communauté chypriote turque dans les travaux du Congrès;

B. Aspects particuliers de la démocratie locale à Chypre

7. Le Congrès relève que la situation actuelle des collectivités locales à Chypre présente la particularité que 9 des 33 municipalités sont des municipalités déplacées à la suite de l'occupation de 37 % du territoire de la République de Chypre par les troupes turques et continuent à exercer leurs fonctions conformément aux dispositions de la loi sur les municipalités de la République de Chypre de 1985;

8. Il convient en outre de souligner que la Charte européenne de l'autonomie locale ne peut être mise en œuvre sur le territoire qui n'est pas sous le contrôle du Gouvernement de la République de Chypre;

C. Mise en œuvre de la Recommandation 96 (2001)

9. Le Congrès exprime sa déception quant au fait que, depuis l'adoption de la Recommandation 96, l'administration locale en République de Chypre n'a guère évolué pour ce qui est du cadre juridique et des pratiques en vigueur;

10. Le Congrès estime que la Recommandation 96 a reçu de la part des autorités chypriotes une réponse mitigée. Il faut se féliciter du nouvel engagement pris par le gouvernement en 2003 d'accorder un niveau de financement global supérieur aussi bien aux municipalités qu'aux communautés rurales. Par ailleurs, le Congrès souhaite inviter le gouvernement à apporter sa propre réponse aux recommandations de 2001, en gardant présents à l'esprit les commentaires suivants;

11. En 2001, le Congrès a exprimé l'opinion que, tandis que les municipalités disposaient d'un large éventail de responsabilités, leur responsabilité en matière d'urbanisme devait être élargie en tant que «compétence propre», avec une coopération intercommunale si nécessaire (paragraphe 16.1.c);

12. Des discussions sur l'examen des responsabilités en matière d'urbanisme avaient été prévues par le ministre en 2001. Il semble toutefois qu'aucune modification n'ait été apportée;

13. Recommandation: le Congrès invite instamment le Gouvernement de la République de Chypre à accélérer les discussions sur un transfert graduel des responsabilités en matière d'urbanisme aux municipalités;

14. En 2001, le Congrès a suggéré qu'il conviendrait de confier aux municipalités la responsabilité d'autres services tels que l'administration des établissements scolaires (paragraphe 16.1.d);

15. Des discussions ont eu lieu entre l'Union des municipalités et le gouvernement central sur le transfert de responsabilités relatives aux écoles, mais, à ce jour, aucune modification n'a été apportée. Il y a eu des discussions, là aussi sans aucun résultat concret, sur le transfert de responsabilités en matière de protection des

consommateurs, d'établissement de forces de police municipales et de contrôle de la circulation;

16. Recommandation: le Congrès recommande vivement au Gouvernement de la République de Chypre de conclure un accord avec l'Union des municipalités au sujet d'un transfert graduel de compétences aux municipalités dans des délais raisonnables;

17. En 2001, le Congrès a considéré que les articles 65 et 66 de la loi sur les municipalités ne sont pas conformes à la charte en ce qu'ils prévoient que les budgets annuels doivent être approuvés par le Conseil des ministres (paragraphe 16.1.e);

18. Aucun changement n'a eu lieu à cet égard, en dépit de l'engagement pris par le Gouvernement de la République de Chypre d'engager des discussions avec l'Union des municipalités, conformément à la Recommandation 96;

19. Recommandation: le Congrès recommande vivement au Gouvernement de la République de Chypre d'examiner ces dispositions afin d'abolir l'obligation de consentement du Conseil des ministres aux budgets annuels;

20. En 2001, le Congrès s'est félicité de la hausse des subventions globales accordées aux municipalités mais a fait part de ses préoccupations face à la pratique de cofinancement des projets d'urbanisme (paragraphe 16.1.g et h). Aujourd'hui, le Congrès constate avec satisfaction que le niveau des subventions globales accordées aux municipalités a augmenté depuis 2001;

21. Parallèlement, le Congrès regrette le maintien d'un taux élevé de financements attribués selon des priorités centrales plutôt que locales et selon des critères qui ne sont pas clairement définis par avance, ce qui leur confère un caractère discrétionnaire;

22. Recommandation: le Congrès recommande qu'un juste équilibre soit trouvé entre les subventions globales et les subventions spécifiques, et suggère qu'à brève échéance le gouvernement privilégie les modes de financement fondés sur des priorités locales;

23. En 2001, le Congrès a accueilli favorablement en général la loi sur les communautés rurales tout en faisant part d'un certain nombre de préoccupations, parmi lesquelles la nécessité d'améliorer le statut des représentants locaux et de garantir leur droit à des indemnités ou compensations financières (paragraphe 16.2.a et b);

24. Aucune modification profonde n'a semble-t-il été effectuée en la matière, bien que le ministre ait entrepris en 2001 d'entamer des discussions. L'attribution d'une dotation annuelle aux collectivités (CY£ 5,5M en 2005) mérite néanmoins d'être mentionnée;

25. Recommandation: le Congrès invite le ministre de l'Intérieur à poursuivre les discussions avec l'Union des communautés rurales afin d'améliorer le statut des représentants locaux, y compris en leur donnant droit à des compensations financières;

26. En 2001, le Congrès a demandé la suppression de l'article 174.4 de la loi sur les communautés rurales, qui autorisait le gouvernement, dans certaines circonstances, à suspendre les élections (paragraphe 16.2.c). Il semblerait que cette modification n'ait pas été effectuée;

27. Recommandation: le Congrès réitère sa demande et recommande vivement au Gouvernement chypriote de supprimer l'article 174.4 de la loi sur les communautés rurales;

28. En 2001, le Congrès a fait part de ses préoccupations au sujet d'une série de contrôles qui pouvaient être exercés sur les communautés rurales par les *District Officers* (chefs de districts) (paragraphe 16.2, alinéa d, sous-alinéas i à vi, et alinéas e et g). De même, il apparaît qu'aucune modification n'a été opérée;

29. Recommandation: le Congrès réitère sa recommandation visant à restreindre le contrôle exercé par les *District Officers* (chefs de districts) sur les communautés rurales, conformément à la Recommandation 96 (2004);

30. En 2001, le Congrès a considéré que, du fait de l'existence de petites municipalités et de communautés rurales encore plus petites, des programmes obligatoires de coopération entre les collectivités locales devaient être développés (paragraphe 18);

31. Le ministre a déclaré en 2001, à propos de cette question, qu'elle était «communément considérée comme l'une des actions les plus urgentes devant permettre la constitution et le renforcement de la capacité des collectivités locales à élargir leurs responsabilités et, plus important encore, à assumer ces responsabilités. Toutefois, le gouvernement aura besoin du soutien exprès de l'Union des municipalités et de l'Union des communautés rurales afin que l'adoption des programmes obligatoires de coopération ne soit pas perçue par les collectivités locales comme une action hostile dictée du sommet à la base»;

32. L'article 86 de la loi sur les municipalités a été amendé en 2003 pour améliorer le cadre de la coopération intercommunale qui a donné lieu à quelques exemples de coopération, notamment en matière de gestion des systèmes d'égouts en zone urbaine;

33. On considère néanmoins qu'il reste un vaste champ d'action pour les programmes de coopération, en particulier dans les zones rurales;

34. Recommandation: le Congrès invite le Gouvernement de la République de Chypre et les représentants des collectivités locales à poursuivre l'élaboration de programmes de coopération entre municipalités et entre communautés rurales;

D. La démocratie locale dans la partie de la République de Chypre qui ne se trouve pas sous le contrôle effectif du gouvernement

35. Le Congrès rappelle que, selon la Résolution 550 (1984) du Conseil de sécurité des Nations Unies, les «élections» organisées dans la partie occupée de la

République de Chypre sont considérées comme nulles et non avenues;

36. Le Congrès souligne une nouvelle fois que, selon lui, la Charte européenne de l'autonomie locale ne peut être mise en œuvre sur le territoire qui n'est pas sous le contrôle du Gouvernement de la République de Chypre;

37. Considérant ce qui précède, le Congrès a toutefois identifié un certain nombre de problèmes relatifs à l'administration des communautés locales dans la partie de l'île qui ne se trouve pas sous le contrôle effectif du Gouvernement de la République de Chypre;

38. En premier lieu, les pratiques en vigueur ne permettent pas de garantir aux populations rurales un degré d'autonomie adéquat à l'échelon local, ce qui n'est pas conforme à la charte;

39. Deuxièmement, il semble que, jusque dans les communautés locales elles-mêmes, la pratique ne soit pas pleinement conforme aux dispositions en vigueur et par voie de conséquence aux termes de la charte;

40. En conséquence, le Congrès estime que la plupart des communautés locales ont une population très faible, qu'en dépit des textes officiels elles ne disposent que d'un petit nombre de compétences, et qu'elles sont sous-équipées en personnel et en moyens financiers. Les partis politiques du nord de Chypre semblent largement conscients de ces déficiences des communautés locales et un consensus se dessine entre eux quant à la nécessité d'une réforme structurelle;

41. Compte tenu des jugements pertinents de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Congrès considère

que le Gouvernement de la République de Turquie, qui exerce le contrôle effectif des territoires occupés, demeure responsable de la situation générale dans les zones susmentionnées;

42. Le Congrès restera vigilant sur ce sujet.

E. Coopération entre les deux communautés

43. Il convient de souligner à titre général que, dans l'intérêt de la démocratie locale, la coopération entre les communautés chypriotes grecque et turque, au niveau tant individuel que collectif, devrait être vivement encouragée et renforcée;

44. Le Congrès invite:

a. le Comité des Ministres à communiquer la présente recommandation au Gouvernement de la République de Chypre et à l'inviter à la mettre en œuvre;

b. le Gouvernement de la République de Chypre à examiner les recommandations émises par le Congrès et à présenter les mesures envisagées pour leur mise en œuvre à l'une des prochaines sessions du Congrès;

c. l'Assemblée parlementaire à tenir compte des conclusions du Congrès relatives à l'état de la démocratie locale en République de Chypre.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 8 novembre 2005 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2005 (voir document CPL (12) 8, projet de recommandation présenté par I. Micallef (Malte, L, PPE/DC) et A. Lloyd (Royaume-Uni, L, SOC), rapporteurs).