

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 257 (2008)<sup>1</sup> Démocratie locale en Lettonie: la participation des non-citoyens lettons à la vie publique et politique au niveau local

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

1. Renvoie à l'article 2, paragraphe 1. *b*, de sa Résolution statutaire (2000) 1, qui dispose qu'un des objectifs du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale».

2. Rappelle que la Lettonie, membre du Conseil de l'Europe depuis le 10 février 1995, a signé et ratifié le 5 décembre 1996 la Charte européenne de l'autonomie locale, qui est entrée en vigueur en Lettonie le 1<sup>er</sup> avril 1997.

3. Se souvient que la situation de la démocratie locale et la participation de non-citoyens à la vie publique et politique en Lettonie a déjà fait l'objet d'un rapport du Congrès en 2005 et de plusieurs articles d'une recommandation du Congrès en 1998.

4. Renvoie à la décision du Bureau de la Chambre des pouvoirs locaux du 27 juin 2008 d'envoyer, en l'absence de toute information du Gouvernement letton depuis 2005, une mission d'enquête en Lettonie pour déterminer comment y évoluait la participation des non-citoyens à la vie publique et politique au niveau local.

5. Prend note du rapport de la mission d'enquête du Congrès en Lettonie des 14-16 avril 2008 (CPL(15)7REP), établi par M. Jean-Claude Frécon (France, L, SOC), Vice-Président du Congrès et membre de la Commission institutionnelle.

6. Remercie les autorités gouvernementales, les représentants élus des municipalités de Lettonie, l'association nationale des pouvoirs locaux et les représentants des organisations non gouvernementales pour les informations qu'ils ont fournies et les remarques qu'ils ont formulées lors de leurs rencontres avec la délégation.

7. Prend en considération:

*a.* le caractère sensible des questions d'intégration en Lettonie, eu égard à l'histoire du pays;

*b.* la nécessité de séparer la question des droits politiques de celle de la naturalisation et d'accorder les droits politiques à tous les non-citoyens sur le plan local, indépendamment de savoir si les intéressés ont été naturalisés ou non;

*c.* le fait que la participation à la vie politique locale est un moyen de favoriser l'intégration, alors qu'en exclure une

partie importante de la population n'aide pas les intéressés à s'intégrer, mais renforce au contraire les barrières psychologiques qui inhibent déjà leurs efforts d'intégration;

*d.* le fait que l'octroi du droit de vote sur le plan local serait un geste de conciliation et de bonne volonté à l'égard des non-citoyens de la part des autorités, et plus encore un signe de la vitalité de la démocratie lettone.

8. Se souvient, en ce qui concerne la situation démographique de la Lettonie, que:

*a.* cette situation est inhabituelle, en raison de la composition pluriethnique de la Lettonie et du fait que plus de 16 % des habitants n'ont pas la nationalité lettone, alors que, dans certaines municipalités, les personnes dans ce cas représentent plus de 25 % de la population;

*b.* la grande majorité des non-citoyens lettons sont des résidents à long terme, nés le plus souvent dans le pays et largement intégrés dans la société lettone tout en apportant leur contribution au développement social et économique du pays;

*c.* les naturalisations – moyen parmi d'autres d'obtenir les pleins droits politiques – sont encore relativement rares, ce qui tient en partie à ce que certains non-citoyens considèrent comme un rejet la décision de ne pas leur accorder la citoyenneté automatique et refusent par principe de se soumettre à la procédure de naturalisation.

9. Se félicite:

*a.* de la ratification par la Lettonie, le 6 juin 2005, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales – qui constitue un grand pas en avant et traduit l'engagement du gouvernement à promouvoir les droits des minorités nationales –, mais attire cependant l'attention des autorités lettones sur l'article 15 de la convention<sup>2</sup> et les invite à prendre les mesures nécessaires pour se conformer pleinement à cet article, y compris des mesures vis-à-vis des non-citoyens, indépendamment de la naturalisation;

*b.* que le Gouvernement letton soit bien conscient de la situation des non-citoyens et qu'il ait accompli des efforts considérables pour les intégrer dans la société lettone, notamment en créant un ministère qui est chargé spécialement de s'occuper de l'intégration sociale et qui a mis en œuvre plusieurs mesures d'intégration visant à permettre aux non-citoyens de prendre part à la vie publique locale;

*c.* que, en raison de leur statut de résidents permanents, la grande majorité des non-citoyens jouisse de tous les droits des citoyens, sauf celui de voter et d'entrer dans la fonction publique;

*d.* que, dans l'activité quotidienne des municipalités, on fasse souvent montre de souplesse pour faire participer les non-citoyens à la vie locale et aux débats politiques, en s'adressant à eux dans leur propre langue au besoin;

*e.* que, depuis 1999, on ait largement assoupli les conditions à remplir pour obtenir la citoyenneté (notamment les dispositions relatives à l'examen à passer et le montant des droits à acquitter);

f. que l'Etat voisin de la Lettonie, l'Estonie, dont la démographie a connu beaucoup de problèmes identiques et qui a adopté plus ou moins la même législation en matière de nationalité, ait accepté d'accorder à ses non-citoyens le droit de vote aux élections locales, sans que cette mesure ait créé la moindre difficulté particulière.

10. Prend note des problèmes suivants, rencontrés en Lettonie dans la participation des non-citoyens à la vie publique et politique locale:

a. le Gouvernement letton reste très ferme: il n'a pas l'intention d'accorder prochainement aux non-citoyens le droit de vote aux élections locales et n'envisage pas de lancer un vaste débat politique sur la question;

b. une telle position n'est pas conforme à l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale, car cette dernière – en particulier son préambule, où est exposé le principe de démocratie locale – peut être considérée comme signifiant en principe que la population locale tout entière doit avoir la faculté de prendre part à la vie politique locale en élisant des représentants locaux.

11. *Recommande que les autorités lettones:*

a. réexaminent les recommandations que le Congrès a déjà adressées à la Lettonie et qui soulignent la nécessité de faire participer les non-citoyens aux processus démocratiques du pays;

b. promulguent de nouvelles lois ou amendent les lois en vigueur dans le sens d'un octroi du droit de vote pour les élections locales aux non-citoyens, afin de favoriser la participation accrue de ceux-ci à la vie politique et, partant, leur intégration dans la société lettone;

c. réfléchissent à la possibilité d'accorder une naturalisation automatique aux personnes âgées et aux personnes nées en Lettonie afin de relancer le processus de naturalisation,

créant ainsi une dynamique de réconciliation avec les personnes âgées qui ne vivront pas forcément assez longtemps pour faire partie un jour d'une société lettone réconciliée;

d. réexaminent la possibilité de ratifier le Protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui porte interdiction générale de toute discrimination (STE n° 177), ainsi que de signer et de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148);

e. envisagent la signature et la ratification de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144);

f. ouvrent un nouveau débat entre les partis politiques de la coalition gouvernementale, en adoptant une démarche courageuse combinée à une volonté de réussite, dans le but de construire une société cohésive;

g. sans tenir compte des difficultés liées à la crise économique et financière, conservent les organes d'Etat en place, chargés de l'intégration dans la société.

12. *Recommande que le Comité des Ministres transmette cette recommandation aux autorités lettones.*

13. *Recommande que l'Assemblée parlementaire tienne compte des observations et recommandations ci-dessus, dans le cadre de sa procédure de rapport périodique concernant les Etats membres non assujettis actuellement à une procédure de suivi ou de dialogue *postmonitoring*.*

---

1. Discussion et approbation par la Commission permanente de la Chambre des pouvoirs locaux le 2 décembre 2008 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 3 décembre 2008 (voir document CPL(15)7REC, projet de recommandation présenté par J.-C. Frécon (France, L, SOC), rapporteur).

2. «Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.»