

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

20^e SESSION

CPL(20)3

1 mars 2011

La démocratie locale à Malte

Commission de suivi

Rapporteur : Emil CALOTA, Roumanie (L, SOC¹)

A. Projet de recommandation.....	2
B. Exposé des motifs.....	4

Résumé

Le rapport porte sur la deuxième visite de suivi à Malte depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1993. Il fait suite à la Recommandation 122 (2002) adoptée après la première visite à Malte ainsi qu'à la plainte adressée par le président de l'Association des collectivités locales de Malte au Congrès concernant la compatibilité d'un projet de révision de la loi sur les conseils locaux avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le rapport salue la réforme de l'autonomie locale engagée en 2008, qui a produit des résultats concrets, et les améliorations apportées à la compensation financière pour les élus locaux. Il mentionne cependant certains sujets de préoccupation, tels que les limitations des compétences des autorités locales et la diminution des dépenses pour les conseils locaux.

Le Congrès recommande que le Gouvernement maltais augmente les ressources financières des collectivités locales, leur part des affaires publiques et leurs compétences, en les autorisant à lever des impôts. Il souligne qu'il est important de garantir la liberté des conseils locaux en matière de sélection de leurs agents administratifs supérieurs. Il demande que des mesures soient prises pour améliorer l'accès des femmes aux fonctions politiques locales et, enfin, le Congrès recommande d'accorder un statut spécial à la ville de La Valette, la capitale, sur la base de la Recommandation 219 (2007) du Congrès.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RECOMMANDATION²

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 (2000)¹ relative au Congrès, selon lequel un des buts 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 (2000)¹ 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 Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la décision de rédiger un rapport de suivi sur la démocratie locale à Malte, prise par le Bureau du Congrès lors de sa réunion du 5 février 2010.

2. La Commission institutionnelle³ de la Chambre des pouvoirs locaux a chargé son Président, Emil Calota (Roumanie, SOC), de préparer et de présenter au Congrès, en tant que rapporteur, un rapport sur la démocratie locale à Malte.

3. Malte est devenue membre du Conseil de l'Europe le 29 avril 1965 et, le 6 septembre 1993, a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale.

4. Le Congrès note avec satisfaction qu'à la suite de la visite officielle (21-23 juin), le Gouvernement de Malte a renforcé ses engagements au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale, le 2 août 2010, de sorte que la seule réserve restante concerne l'article 9(3).

5. Le Congrès prend note de l'exposé des motifs sur la démocratie locale à Malte établi par le rapporteur Emil Calota, à la suite de la visite officielle effectuée dans ce pays du 21 au 23 juin 2010.

6. Le rapporteur a bénéficié de l'assistance d'un consultant, Eivind Smith, vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, que le Congrès remercie pour sa précieuse contribution.

7. Le Congrès souhaite remercier les autorités nationales et locales maltaises, l'Association maltaise des conseils locaux et les divers experts rencontrés par la délégation pour les entretiens francs et directs qu'elle a eus avec eux.

8. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. Malte a lancé un processus de réforme de l'autonomie locale en mai 2008, lors du 15^e anniversaire de la création des conseils locaux. Cette réforme doit être saluée, car elle a abouti à un certain

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 17 février 2011.

Membres de la Commission :

M. Abuladze, *L. Avetyan* (remplaçant : *E. Yeritsyan*), *A. Babayev*, *M. Barcina Angulo*, *V. Belikov*, *M. Bespalova*, *Z. Broz*, *X. Cadoret*, *M. Capdevila Allares*, *D. Chichinadze*, *B. Collin-Langen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *G. Doganoglu*, *M. Fabbri*, *M. Gaju*, *V. Gebel*, *G. Geguzinskas*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *H. Halldorsson*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, *S. James*, *A. Jaunsleinis* (remplaçant : *N. Stepanovs*), *J-P. Klein*, *I. Kulichenko*, *J. Landberg* (remplaçant : *M. Juhkami*), *F. Lec*, *I. Loizidou*, *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *V. Mc Hugh*, *M. Merrill*, *I. Micallef*, *M. Monesi* (remplaçante : *MG. Sassi*), *A. Muzio*, *L.O. Molin*, *A. Ocana Rabadan*, *R. Rautava* (remplaçante : *S. Ruponen*), *H. Richter Mocova*, *A. Rokofillou*, *D. Ruseva*, *S. Sallaku*, *V. Sau*, *W. Schuster*, *G. Spartanski*, *M. Tamiros*, *A. Torres Pereira*, *V. Udovychenko*, *A. Ugues*, *P. Van Der Velden*, *L. Vennesland*, *H. Weninger*, *K. Whitmore*, *J. Wiene*, *N. Zeybekci*, *D. Zmegac*.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : *S. Poirel*, *S. Cankocak* et *L. Nikoghosyan*

³ Suite à la réforme du Congrès, les activités de monitoring de cette commission ont été reprises par la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.

nombre d'actions concrètes, parmi lesquelles la modification de la loi sur les conseils locaux, en 2009, et la création des régions, en 2010 ;

b. les autorités nationales maltaises ont réalisé des progrès dans certains domaines, conformément à la Recommandation 122 (2002), parmi lesquels la compensation financière pour les élus locaux.

9. Toutefois, plusieurs sujets de préoccupation subsistent :

a. tout d'abord, les conseils locaux ne sont toujours pas en charge d'« une part importante des affaires publiques », comme l'exige l'article 3(1). De nouvelles responsabilités ont été confiées aux conseils locaux depuis 2002, mais elles restent modestes et leur importance cumulée est limitée ;

b. par ailleurs, compte tenu de la croissance de l'économie nationale de Malte, les dépenses des conseils locaux par rapport à l'ensemble des dépenses publiques ont plutôt diminué si on les compare au niveau déjà très modeste observé il y a huit ans.

10. Par conséquent, le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités maltaises à tenir compte des propositions ci-dessous en vue de la réforme en cours :

a. augmenter la part des affaires publiques et des fonds publics que les autorités locales de Malte ont le droit et la capacité de réglementer et de gérer ;

b. réexaminer certaines des dispositions relatives au statut des secrétaires exécutifs afin de garantir que le pouvoir discrétionnaire ministériel n'entrave pas la liberté des conseils locaux de choisir leur principal responsable exécutif ;

c. réexaminer le système strict de suivi et de contrôle financier en place actuellement, afin de promouvoir la responsabilité locale et la liberté de définir les priorités en matière de dépenses, ce qui pourrait favoriser le développement d'un véritable système d'autonomie locale ;

d. eu égard à l'importance des impôts locaux pour le développement d'un système d'autonomie locale responsable, les autorités maltaises sont une nouvelle fois invitées à introduire un tel système. Pour contrer les objections aux impôts locaux et afin de former les municipalités concernant les questions fiscales, les autorités maltaises devraient examiner, dans un premier temps, la possibilité de transférer certaines taxes nationales aux autorités locales ;

e. améliorer le système et les pratiques de consultation et de coopération entre les autorités centrales et locales maltaises, en tenant compte du rôle important des conseils locaux en tant qu'interlocuteurs et représentants des citoyens ;

f. adopter des mesures, en coordination avec les collectivités locales, pour encourager et permettre l'accès des femmes aux fonctions politiques locales pour garantir une représentation plus équilibrée⁴ ;

g. accorder un statut spécial à la ville de La Valette, sur la base de la Recommandation 219 (2007) du Congrès, en prenant diverses dispositions légales pour tenir compte de la situation particulière de la capitale par rapport aux autres municipalités ;

h. veiller à ce que les réformes en cours concernant les niveaux supplémentaires d'autonomie territoriale (localités (villages) et régions) ne diluent pas les ressources et les responsabilités déjà limitées des conseils locaux.

⁴ Recommandation 68 (1999) sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes.

B. EXPOSE DES MOTIFS, PAR EMIL CALOTA, RAPPORTEUR**Table des matières**

I.	Introduction	4
II.	Informations générales : l'organisation territoriale	5
III.	Le fondement juridique de l'autonomie locale à Malte	6
IV.	La conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale	6
V.	Conclusions générales sur la conformité avec la Charte	13
VI.	Évaluation politique et perspectives de réforme.....	14

I. Introduction

1. Depuis 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe conduit un programme systématique de visites de suivi de l'état de la démocratie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Pour chacune de ces missions, les institutions du Congrès désignent un rapporteur chargé de conduire la délégation. Les rapports des missions sont présentés lors d'une session du Congrès ou d'une de ses chambres, qui adopte une recommandation à l'attention des autorités nationales concernées.

2. La conduite des missions d'information et la préparation des rapports et des recommandations obéissent aux principes et normes établis par la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 ainsi, éventuellement, qu'à d'autres observations liées à la situation de la démocratie locale et régionale dans l'Etat membre concerné. Même s'il est à proprement parler impossible, sur le plan juridique, de reprocher à un Etat membre de ne pas respecter des dispositions de la Charte par lesquelles il n'est pas lié, le système de démocratie locale et régionale de cet Etat peut toutefois faire l'objet de critiques concernant sa situation vis-à-vis des principes et normes établis par la Charte européenne de l'autonomie locale dans son ensemble.

3. La Commission institutionnelle du Congrès a désigné M. Emil Calota (Roumanie, SOC), Président de la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux, pour conduire une visite de suivi et préparer un rapport sur la démocratie locale à Malte. Le rapporteur a bénéficié de l'assistance d'un consultant, le professeur Eivind Smith (vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Norvège), et de Mme Nichola Howson (Secrétariat du Congrès).

4. Du 21 au 23 juin 2010, la délégation du Congrès s'est rendue à Malte pour une visite de suivi dont le programme figure à l'Annexe 1. La délégation souhaite remercier tous ses interlocuteurs pour le dialogue franc et instructif qu'elle a pu avoir avec eux, ainsi que la Représentation permanente de Malte, à Strasbourg, et le ministère des Affaires étrangères, à La Valette, pour leur contribution à la préparation du programme.

5. Lors de la visite et en plusieurs autres occasions, des documents juridiques et autres ont été présentés par les autorités maltaises ou collectés auprès de sources diverses. Ces documents ont aussi servi pour la présentation du rapport, en complément des entretiens de la délégation lors de la visite de suivi.

6. Le suivi mené en 2010 a eu pour point de départ essentiel les documents adoptés à la suite du tout premier exercice de suivi de la démocratie locale à Malte, conduit en 2002 (voir l'exposé des motifs CPL(9)7 et la Recommandation 122 (2002)). Un certain nombre de points traités dans ces documents ne seront pas mentionnés ou développés ci-après, soit parce qu'ils ne revêtent aucune importance particulière, soit parce qu'aucun changement notable n'est intervenu les concernant depuis 2002.

7. L'une des raisons qui ont motivé l'organisation d'une mission de suivi à Malte en 2010 est une lettre en date du 26 mai 2009 adressée par M. Michael Cohen, chef de la délégation maltaise du Congrès et président de l'Association des conseils locaux de Malte, à M. Ian Micallef, Président *ad interim* du Congrès. Cette lettre concernait la compatibilité entre un projet de loi soumis au Parlement de Malte par le Gouvernement – visant à modifier la loi sur les conseils locaux – et la Charte européenne de l'autonomie locale. La lettre mentionnait notamment certaines questions concernant le recrutement et

le statut des secrétaires exécutifs. Ces questions recevront une attention particulière dans la suite du présent rapport.

8. Sous la responsabilité du rapporteur, une version préliminaire du rapport a été soumise aux autorités maltaises pour commentaires éventuels. Ceux-ci ont été pris en compte lorsque cela paraissait nécessaire.

9. En même temps qu'un avant-projet de recommandation établi en coopération avec le Secrétariat du Congrès, le projet de rapport a été soumis à la Commission de suivi le 17 février 2011. Sur cette base, le Congrès a été invité à adopter une recommandation et à l'adresser aux autorités maltaises ainsi qu'au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Copie de ces textes a aussi été communiquée aux autorités compétentes de l'Union européenne.

II. Informations générales : l'organisation territoriale

10. Après plus de 150 ans de domination coloniale britannique, dont une brève période d'administration locale élective sous souveraineté britannique, Malte a accédé à l'indépendance avec la Constitution de 1964. Dix ans plus tard (1974), l'actuelle République de Malte a été créée. Les langues officielles sont le maltais et l'anglais et l'administration peut utiliser l'une ou l'autre de ces langues pour toutes les tâches officielles (article 5 (2) de la Constitution).

11. La République se compose principalement des îles de Malte et de Gozo, la première étant de loin la plus grande et la plus peuplée. Avec une superficie de 316 kilomètres carrés et une population de 405 000 habitants (en 2009), Malte est l'un des plus petits Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est aussi le pays d'Europe ayant la plus forte densité de population (environ 1 211 habitants par kilomètre carré). Lus conjointement, ces chiffres sont importants pour comprendre la situation de la démocratie territoriale à Malte.

12. D'après la Constitution, Malte est un Etat unitaire sans structure fédérale (nous reviendrons plus loin sur le système relativement sommaire de « régions » en voie de création à la suite de la modification, en 2009, de l'article 73 (4) de la loi sur les conseils locaux). Selon la Constitution, le seul niveau d'autonomie situé au-dessous de celui de la République elle-même est le système des conseils locaux.

13. Malte n'a compté aucune collectivité locale jusqu'en 1993, année où la loi sur les conseils locaux a été adoptée. 67 de ces conseils ont ensuite été créés et on en compte aujourd'hui 68, après la création d'un nouveau conseil (Mtarfa). La population moyenne d'une commune maltaise est inférieure à 6 000 habitants, la plus grande en comptant 21 000 et la plus petite environ 400.

14. Bien que la plupart de ces communes soient de taille modeste, quelques unes ont été subdivisées en « localités » (villages) conformément à l'article 47 bis de la loi sur les conseils locaux telle que modifiée en 2009. Les villages énumérés dans la neuvième Annexe à la loi sont dirigés par des comités administratifs directement élus par leurs résidents.

15. Au moment de la mission de suivi de 2002, les conseils locaux existaient depuis moins de dix ans. Le système était alors considéré – et salué – comme l'étape préliminaire d'une évolution vers l'instauration de conseils locaux conçus comme un élément permanent de la structure politique de Malte. Il était d'ailleurs présenté ainsi par les autorités maltaises elles-mêmes.

16. En 2010, la tâche principale du Congrès est d'évaluer l'évolution du système depuis 2002. S'il doit encore être appréhendé en lien avec la superficie et le caractère unitaire de la République de Malte (voir ci-dessus), le système existe aujourd'hui depuis 17 ans, et il semble donc légitime d'espérer trouver à Malte un système d'autonomie locale bien plus avancé que lors de la première mission de suivi.

III. Le fondement juridique de l'autonomie locale à Malte

17. Entre 1993, année de son adoption, et 2009, la loi sur les conseils locaux a été modifiée plusieurs fois. Elle est de loin l'instrument juridique le plus important concernant la situation de l'autonomie locale à Malte, et c'est en premier lieu sur ce texte que s'appuieront les remarques sur la conformité de Malte avec les principes et normes établis par la Charte européenne de l'autonomie locale.

18. En vertu de l'ajout, en 2001, d'un nouveau chapitre X bis à la Constitution, le système des conseils locaux est maintenant inscrit dans la Constitution, dans les termes suivants (article 115 bis) :

19. « L'Etat adoptera un système d'autonomie locale suivant lequel le territoire de Malte sera divisé en un nombre de localités déterminé par la loi. Chaque localité sera administrée par un conseil local élu par ses résidents, qui sera établi et opérera conformément à la législation en vigueur. »

20. Le 12 juillet 1993, à la suite de l'adoption de la loi sur les conseils locaux, le Gouvernement a décidé de signer et de ratifier ensuite la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985. La signature a eu lieu le 13 juillet 1993 et la Charte a été ratifiée le 6 septembre de la même année.

21. D'après les instruments déposés, Malte a déclaré être liée par l'article 2, l'article 3, paragraphes 1-2, l'article 4, paragraphes 1-6, l'article 5, l'article 6, paragraphes 1-2, l'article 7, paragraphes 1 et 3, l'article 8, paragraphes 1-3, l'article 9, paragraphes 1, 2, 7 et 8, l'article 10, paragraphes 1-3 et l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale (voir l'article 12 de la Charte).

22. Peu de temps après la visite de suivi de 2010, le Gouvernement de Malte a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (par une lettre du 2 août de sa Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe) sa décision de souscrire aux articles 7 (2) et 9 (4-6) de la Charte européenne de l'autonomie locale. Les raisons invoquées mettaient en avant « la récente réforme de la législation relative aux conseils locaux » ainsi que le fait que Malte était « déjà en conformité avec les quatre paragraphes susmentionnés ». Cette dernière partie de la déclaration correspond en partie au moins à l'observation similaire qui figurait déjà dans le rapport de suivi de 2002.

23. Ainsi, la seule réserve s'opposant encore à l'applicabilité de la Charte européenne de l'autonomie locale à Malte porte sur l'article 9 (3), relatif aux redevances et impôts locaux.

24. D'un point de vue strictement juridique, il ne peut pas être reproché à un Etat membre – ainsi qu'il a déjà été mentionné – de ne pas respecter des dispositions par lesquelles il n'est pas lié. Cela étant, le Rapporteur a pour tâche d'étudier l'état de la démocratie locale non seulement en lien avec certaines dispositions spécifiques, mais aussi eu égard aux normes et principes plus généraux inscrits dans la Charte. Cette tâche a non seulement une dimension juridique, mais aussi, plus largement, une dimension politique. Par conséquent, le présent rapport tiendra compte de la totalité des dispositions de la Charte dans la mesure où cela est nécessaire pour mener un suivi exhaustif de la démocratie locale à Malte.

IV. La conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale

25. Ni le texte de la Constitution ni celui de la loi sur les conseils locaux ne reconnaît expressément « le principe de l'autonomie locale » tel qu'il est énoncé à l'article 2 de la Charte. Il a été indiqué, cependant, que dans le contexte historique de la République de Malte, le terme d'« autonomie » pouvait aisément être interprété comme une référence au « régime autonome » (*home rule*) au sein de l'Empire britannique. Quoi qu'il en soit, la Constitution indique expressément que chaque localité est « administrée par un conseil local élu par ses résidents ». Ces mots peuvent raisonnablement être interprétés comme une référence à l'« autonomie locale » par le biais de représentants élus. En outre, la Constitution dispose clairement que les conseils locaux opèrent « conformément à la législation en vigueur », une disposition largement conforme au principe énoncé dans les articles 3 (1) et 4 de la Charte. Globalement, rien ne permet d'affirmer qu'en l'état actuel la législation en vigueur à Malte n'est pas conforme à l'article 2 de la Charte.

26. Selon l'article 3 (1) de la Charte, le droit des collectivités locales « de régler et de gérer (...) une part importante des affaires publiques » constitue un aspect important de la notion même d'« autonomie locale ». Cependant, cette disposition est étroitement liée au principe de subsidiarité

énoncé dans l'article 4 (3) de la Charte. Nous examinerons, en lien avec ce principe, dans quelle mesure le système de collectivités locales en vigueur à Malte est conforme au droit énoncé dans l'article 3 (1).

27. Selon l'article 3 (2) de la Charte, le droit des collectivités locales est exercé par des conseils élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. A la connaissance de la délégation du Congrès, nul n'a contesté la conformité du système électoral avec ces critères.

28. D'après l'article 3 (2) de la Charte, les collectivités locales peuvent disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Dans la mesure où le maire peut être considéré comme un organe exécutif du conseil local en vertu de la Partie III de la loi sur les conseils locaux (voir notamment les articles 26 et 27 de cette loi), le critère de responsabilité ne semble pas poser de problème majeur. Même si le maire et le maire-adjoint, d'après une réforme législative récente, ne sont plus élus par le conseil mais directement par l'électorat (article 25 de la loi), l'un et l'autre peuvent être révoqués, sous certaines conditions, au moyen d'un vote de défiance d'une majorité des conseillers en exercice (article 29 de la loi).

29. Cependant, la loi sur les conseils locaux établit le secrétaire exécutif en tant que « chef exécutif, administratif et financier du conseil ». Par conséquent, la fonction statutaire du secrétaire exécutif doit être examinée non seulement à la lumière des dispositions de la Charte relatives aux structures administratives des collectivités locales (article 6, voir ci-dessous), mais aussi d'après son article 3 (2). La plainte communiquée au Congrès concernant certains aspects de la fonction de secrétaire exécutif, introduits par la modification de 2009 de la loi sur les conseils locaux, a pesé fortement sur la décision de soumettre Malte à un nouvel exercice de suivi en 2010.

30. De quelle manière le secrétaire exécutif, en sa qualité de « chef exécutif, administratif et financier du conseil », peut-il être considéré comme étant « responsable » devant le conseil local au sens de l'article 3 (2) de la Charte ?

31. Un premier aspect de cette question a trait à la nomination du secrétaire exécutif. Aux termes de la loi sur les conseils locaux telle que modifiée en 2009, il est nommé par le conseil local « après approbation par le ministre » (paragraphe 2). En d'autres termes, l'approbation du ministre est nécessaire après que le conseil local a désigné un des agents publics figurant sur la liste de présélection prévue à l'article 49 (3) (voir ci-dessous). Pour que la Charte soit pleinement respectée, cette approbation doit être purement formelle une fois qu'un conseil a pris sa décision et que la personne nommée – qui réunit en principe toutes les qualifications nécessaires puisqu'elle figure sur la liste de présélection – a accepté la proposition. La délégation du Congrès n'a eu aucune indication d'une pratique contraire à cette exigence lors de sa visite à Malte et, tant que cette situation perdure, il n'y a aucun problème majeur du point de vue de l'application de la Charte. Cela étant, Malte devrait envisager d'abandonner totalement cette obligation d'une approbation par le ministre.

32. A cet égard, il est à noter que l'instauration récente d'une présélection de secrétaires exécutifs potentiels choisis parmi les agents publics, à laquelle nous allons nous intéresser maintenant, est en soi de nature à améliorer la qualité et la sécurité de l'emploi pour l'intéressé, et laisse au conseil local une plus grande latitude pour sélectionner – et révoquer – librement le secrétaire exécutif.

33. « Le secrétaire exécutif est un agent public choisi sur une liste de personnes présélectionnées à cette fin » (article 49 (3) de la loi sur les conseils locaux). D'après le contenu du paragraphe précédent, la liberté effective du conseil local de choisir son secrétaire exécutif dépend de la taille et de la composition de la présélection.

34. Cette question a été évoquée longuement lors de la visite de la délégation à Malte, et nous pouvons affirmer ce qui suit :

a) la présélection est instaurée, en premier lieu, afin de garantir un niveau minimal de compétences professionnelles, en proposant une formation aux personnes qui souhaitent figurer sur la liste (voir l'article 6 (2) de la Charte, selon lequel le système doit permettre un recrutement « de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence »).

b) la présélection vise à faciliter la réalisation de ce premier objectif, en garantissant un niveau raisonnable de sécurité de l'emploi et de perspectives de carrière (voir l'article 6 (2) de la Charte),

lesquelles seraient sans cette disposition extrêmement limitées du fait du petit nombre des collectivités locales à Malte et de la faible population de la plupart d'entre elles ;

c) le nombre des secrétaires exécutifs potentiels inclus sur les listes est toujours suffisamment supérieur à celui des postes de secrétaires exécutifs à pourvoir à un moment donné (voir l'article 49 (5) de la loi) ;

d) la liste est ouverte aux nouveaux candidats répondant aux exigences légales de compétences professionnelles et de formation ;

e) le mérite – et non des considérations d'ordre politique – doit déterminer la composition de la liste. Ce point est capital eu égard au poids considérable du bipartisme sur les mentalités et au type de scepticisme qu'il engendre facilement vis-à-vis du camp adverse.

35. Ces impressions sont largement confirmées par les informations fournies par courrier électronique, les 15 et 16 août 2010, par M. Martin Bugelli, Directeur général (information, autonomie locale et consultation publique) des services du Premier ministre. Selon lui, « aucune approbation ministérielle n'est requise pour l'inclusion des personnes compétentes sur les listes de secrétaires exécutifs potentiels ». Lorsqu'un appel à manifester son intérêt pour figurer dans la présélection est lancé, « l'inclusion sur la liste se fait sur la base de la participation à une formation aux fonctions de secrétaire exécutif, parmi les membres de la fonction publique ayant l'ancienneté requise. Par conséquent, la décision n'appartient pas à une personne ou à une autorité donnée, la condition étant d'avoir suivi la formation avec succès. » De cette manière, tout risque qu'un pouvoir discrétionnaire entrave indûment la liberté de choix des conseils locaux est exclu. Au contraire, le système vise « à garantir que tous les candidats ont le niveau de compétence requis ». Cependant, il y a une inquiétude légitime que la taille de la liste soit limitée du fait que l'accès soit possible uniquement aux membres de la fonction publique. Il pourrait être envisageable que les membres de la fonction publique (ayant le niveau d'études requis) puissent être autorisés à suivre la formation et, après la réussite d'un examen, pourraient figurer sur la liste de candidats au poste de secrétaire exécutif, assurant ainsi un plus grand choix aux conseils locaux. Il serait vraiment souhaitable que les conseils locaux soient consultés sur la formation et le niveau requis pour des secrétaires exécutifs efficaces.

36. Nous pouvons donc conclure que globalement le nouveau système de recrutement des secrétaires exécutifs offre un compromis raisonnable entre la liberté de choix des conseils locaux et les divers problèmes liés à la superficie de Malte. Compte tenu de la spécificité de l'île, ce système ne paraît pas contraire aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

37. Un deuxième aspect de la question est celui-ci : la « responsabilité » du secrétaire exécutif devant le conseil local, au sens de l'article 3 (2) de la Charte, inclut-elle la possibilité pour le conseil de révoquer son secrétaire exécutif en cas de mauvaise gestion, de désaccord ou pour tout autre motif légitime ? Un premier élément à garder à l'esprit, pour répondre à cette question, est que le secrétaire exécutif est un employé pouvant légitimement prétendre à une certaine sécurité de l'emploi conformément à la législation du travail, ce qui constitue un facteur déterminant lors du recrutement de personnels hautement qualifiés. Une autre considération découle du critère de responsabilité. Afin de concilier ces deux considérations essentielles, la loi sur les conseils locaux, telle que modifiée en 2009, dispose que le ministre peut révoquer un secrétaire exécutif ou le muter d'un conseil vers un autre, en vertu d'une demande motivée émanant du conseil concerné (a), à la demande du secrétaire exécutif lui-même (b) ou du Département de l'autonomie locale sur la base d'observations (par les auditeurs ou d'autres personnes) de mauvaise gestion caractérisée.

38. Parmi les cas de révocation prévus par l'article 49 (6), les points (b) et (c) posent peu de problème concernant le domaine de la mission de suivi. Pour ce qui concerne le point (a), en revanche, il semble clair que le pouvoir de décision finale du ministre – et non du conseil local – et le fait que le ministre ait un certain pouvoir discrétionnaire (« peut ») posent problème vis-à-vis des principes de la Charte.

39. Les problèmes sont plus sérieux lorsque les raisons invoquées par la majorité du conseil sont, en réalité, évaluées en fonction des préférences du ministre (et/ou de ses services). D'un autre côté, il ne peut être complètement exclu, du moins en principe, que certaines demandes de révocation reposent sur des motifs qui semblent relever d'un excès de pouvoir. Dans la mesure où le pouvoir discrétionnaire du ministre n'est utilisé que dans les cas où les motifs paraissent clairement illégitimes

dans un Etat de droit, et où il sert donc à protéger le secrétaire exécutif en tant qu'employé, le critère de responsabilité apparaît tout de même être respecté ; en cas de désaccord, le conseil a en outre la possibilité de saisir la justice pour faire annuler le refus du ministère (voir ci-dessous). Cependant, si le pouvoir du ministre prévu par l'article 49 (6) (a) de la loi s'avère dans la pratique recevoir une interprétation considérablement plus étendue, il sera plus facilement considéré comme étant contraire à la Charte.

40. L'évaluation détaillée de l'article 3 (1) de la Charte doit tenir compte des deux aspects ci-dessus. D'après l'évaluation générale de la délégation du Congrès, le système maltais actuel répond à l'exigence d'un exécutif responsable devant le conseil. Cependant, cette conclusion est formulée sous réserve d'un certain nombre de conditions (sur la non-utilisation du pouvoir discrétionnaire ministériel) énoncées dans les paragraphes précédents. Il reste clairement difficile de trouver un juste équilibre entre des considérations et des intérêts qui s'opposent parfois. Si le système actuel devait être sensiblement modifié, du point de vue du droit ou des pratiques, la question de sa conformité avec la Charte se poserait de nouveau.

41. Aux termes de l'article 4 (1) de la Charte, les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. La Constitution de Malte n'aborde pas cette question, mais l'article 33 de la loi sur les conseils locaux contient des dispositions relativement détaillées sur les compétences des collectivités locales, y compris certaines possibilités de délégation ou d'accord.

42. Le fait que le pouvoir du Gouvernement, prévu à l'article 33 (x) de la loi sur les conseils locaux, de déléguer par l'intermédiaire d'un ministre des compétences à une collectivité au moyen d'un décret publié au Journal officiel puisse, en principe, être utilisé unilatéralement sans le consentement de la collectivité concernée peut poser problème. Dans la pratique, il semble que de tels décrets ne soient pris que conformément à un accord préalable entre l'Association des conseils locaux et l'autorité compétente, et que la collectivité concernée soit entièrement libre de ne pas y souscrire. Il pourrait cependant être utile de codifier expressément le système de consultation ou d'accord avant la publication des décrets unilatéraux (voir aussi ci-dessous au sujet de l'article 4 (6) de la Charte).

43. L'article 4 (2) de la Charte dispose que 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. En accord avec cette disposition, l'article 33 (z) de la loi sur les conseils locaux indique expressément que chaque conseil local a compétence pour prendre en charge tous les autres travaux, objets, thèmes et services [que ceux qui sont prévus à l'article 33 (a)-(x)] qui ne sont pas exclus des compétences des conseils par une loi en vigueur ni assignés à une autre autorité. Le seul problème, dès lors, apparaît être celui des ressources humaines et financières très limitées dont disposent les conseils locaux pour remplir ces tâches supplémentaires.

44. L'article 4 (3) de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce le principe selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens (« principe de subsidiarité »). Cette disposition doit être lue conjointement avec le droit des collectivités locales de régler et de gérer « une part importante des affaires publiques » (article 3 (1) de la Charte, voir ci-dessus).

45. En 2002, il a été observé que les conseils locaux de Malte s'étaient vu confier des fonctions de manière progressive mais relativement prudente. Les mesures ont le plus souvent été modestes et, même envisagées globalement, étaient peu marquantes que ce soit par leur nombre ou leur importance par rapport à la situation de l'autonomie locale dans de nombreux autres Etats membres. Près de dix ans plus tard (en 2010), les fonctions des conseils locaux prévues par la loi ont été étendues à plusieurs reprises. Toutefois, dans le même temps, les fonctions des autorités centrales se sont elles aussi étendues, et l'appréciation générale serait la même qu'en 2002. Par conséquent, le conseil donné en 2002 – de poursuivre régulièrement et, de préférence, d'accélérer l'évolution vers une situation où les fonctions des conseils locaux gagneraient en importance au sein de l'ensemble des affaires publiques du pays – reste parfaitement justifié.

46. Ce commentaire trouve un argument supplémentaire dans un autre moyen de mesurer l'importance relative des affaires publiques réglées et gérées par les conseils locaux : le montant des dépenses des conseils locaux par rapport à celles des autorités centrales. Les chiffres exacts peuvent être calculés de plusieurs manières et ne sont peut-être pas pleinement représentatifs ni entièrement

comparables avec le rapport de 2002. Le paragraphe ci-dessous, extrait de ce rapport, peut toutefois être cité :

47. « Les données communiquées par le ministère maltais compétent sont extraites du Rapport d'audit des conseils locaux et du Rapport administratif annuel, qui sont tous deux accessibles au public. Elles font apparaître les pourcentages suivants de dépenses des conseils locaux par rapport à celles des autorités centrales : 1995 : 2,2 ; 1996 : 2,2 ; 1997 : 1,8 ; 1998 : 1,7 ; 1999 : 1,7 ; 2000 : 2,3. Ces chiffres montrent que la part des dépenses locales reste modeste si on la compare à celle de la plupart des Etats signataires de la Charte. Ils soulignent aussi qu'aucune tendance nette à l'amélioration ne peut être observée pendant la période pour laquelle des données ont été fournies. »

48. D'après les statistiques fournies en 2010 par l'Association des conseils locaux, la part sur les dépenses totales en 2008 (derniers chiffres communiqués) représentait seulement 1,10 %. D'après les statistiques qui nous ont été communiquées le 30 juillet 2010 par Martin Bugelli, Directeur général de l'autonomie locale pour les services du Premier ministre, le pourcentage était de 1,04 % en 2008, il est monté à 1,27 % en 2009 et il devrait atteindre 1,28 % en 2010.

49. Les écarts entre les chiffres fournis n'ont que peu d'importance, voire aucune, pour ce qui nous concerne. Ce qui importe, en revanche, c'est que ces chiffres donnent très clairement l'impression que les conseils locaux n'ont qu'un rôle très limité dans les affaires publiques de la République de Malte. On peut affirmer qu'il est pour le moins extrêmement douteux qu'en l'état actuel, le système d'autonomie locale réponde aux exigences contenues dans l'article 3 (1) de la Charte concernant le droit des collectivités locales de régler et gérer « une part importante des affaires publiques ».

50. En vertu de l'article 4 (4) de la Charte, les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières et les compétences confiées à d'autres autorités pour limiter cette liberté doivent l'être dans le cadre de la loi, tandis que l'article 4 (5) dispose que les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués aux conditions locales. A la connaissance de la délégation du Congrès, on peut globalement considérer que la législation en vigueur est conforme à cette exigence.

51. Aux termes de l'article 4 (6), les collectivités locales doivent être consultées au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. La législation maltaise contient un certain nombre de dispositions à cet effet, et l'impression globale est que cet aspect de la Charte est convenablement pris en compte. Toutefois, certains commentaires critiques ont été formulés, de même qu'en 2002, quant à la réalité des processus de consultation pour ce qui concerne certains organismes centraux indépendants prévus par la loi. La délégation a le sentiment très net que le système et les pratiques de consultation et de coopération entre les autorités centrales et locales de Malte doivent encore être améliorés. A cet égard, il convient d'insister tout particulièrement sur l'importance du rôle des collectivités locales en tant qu'interlocuteurs et que représentants des citoyens dans la gestion globale du secteur public.

52. D'après l'article 5 de la Charte, les limites territoriales locales ne doivent pas être modifiées sans consulter préalablement les collectivités concernées. Cette exigence est encore, semble-t-il, dûment prise en compte dans la législation maltaise.

53. Aux termes de l'article 6 (1) de la Charte, 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, sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi. Dans le cas de Malte, cette disposition soulève deux séries de questions : l'une concerne la fonction de secrétaire exécutif, l'autre la réglementation du nombre de personnels administratifs de chaque conseil.

54. L'obligation pour chaque conseil, d'après l'article 49 (1) de la loi sur les conseils locaux, de disposer d'un secrétaire exécutif ne constitue pas en elle-même une violation de la Charte, qui indique clairement que des dispositions législatives plus générales sont possibles. D'ailleurs, il n'est pas rare de rencontrer des dispositions comparables dans les autres Etats membres, où elles visent à garantir une certaine permanence dans la gestion des collectivités locales et à maintenir une distinction entre les fonctions « politiques » (exercées par le conseil et le maire) et les fonctions « administratives » (considérées comme devant en premier lieu être exercées par le secrétaire exécutif). La relation entre

le secrétaire exécutif et le conseil local est examinée en lien avec l'article 3 (1) de la Charte (voir ci-dessus).

55. D'après l'article 53 (1) de la loi sur les conseils locaux, un conseil ne peut employer, outre le secrétaire exécutif et sauf sous certaines conditions, plus d'une personne pour deux mille cinq cents habitants. Ces limitations, aussi justifiées qu'elles soient d'un point de vue financier ou autre, posent problème si on les examine sous l'angle du droit des collectivités locales d'entreprendre des activités qui ne sont pas prescrites par la loi (article 4 (2) de la Charte) et de leur droit d'adapter l'exercice des fonctions aux conditions locales (article 4 (5) de la Charte). En contrepoint de ce commentaire, les collectivités locales ont le droit d'avoir recours à des services supplémentaires dans le cadre de contrats. Cette possibilité semble être fréquemment utilisée, y compris en matière de services administratifs pour lesquels l'approbation ministérielle est toujours nécessaire. De cette manière, la possibilité générale, pour les collectivités locales, d'adapter l'effectif de leur personnel aux besoins locaux ne semble pas être gravement menacée.

56. Concernant l'article 6 (2) de la Charte, selon lequel le statut du personnel des collectivités locales doit répondre à certaines exigences, et notamment à la nécessité de recruter un personnel de qualité et de proposer des perspectives de carrière adéquates, nous nous contenterons ici de renvoyer à ce qui a été dit plus haut au sujet du recrutement des secrétaires exécutifs.

57. Aux termes de l'article 7 de la Charte, le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat. Cela implique notamment une compensation financière raisonnable. Depuis 2002, la législation sur ce point a été sensiblement améliorée et seules quelques critiques ont été formulées lors de la visite de la délégation du Congrès. A ce sujet, l'article 32 (1) de la loi sur les conseils locaux doit être interprété en sachant qu'à Malte, même les parlementaires sont indemnisés sur la base d'un temps partiel.

58. Aux termes de l'article 8 de la Charte, le contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les dispositions contenues dans la Constitution ou la loi, ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et 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 préservés. L'impression générale est que cette exigence est prise en compte dans la législation maltaise. En outre, les conseils locaux peuvent saisir la justice en cas de désaccord concernant les limitations de la liberté d'agir dans les limites de la loi (voir ci-dessous).

59. D'après la législation maltaise, le contrôle des comptes est principalement assuré sous la responsabilité d'un Auditeur général qui, aux termes de l'article 108 de la Constitution, est un agent de la Chambre des Représentants indépendant du pouvoir exécutif. D'après l'article 65 de la loi sur les conseils locaux, l'Auditeur général nomme un auditeur de l'autonomie locale chargé de contrôler les comptes de chaque conseil local. Le rapport sur chaque exercice est soumis à l'Auditeur général, qui en transmet copie au ministre en charge de l'autonomie locale, au ministre des Finances et au conseil sur lequel porte le rapport. Par principe, le contrôle porte exclusivement sur la conformité des conseils locaux avec les réglementations financières en vigueur. Le système ne semble poser aucun problème de conformité avec l'article 8 de la Charte, que ce soit du point de vue de la législation ou de la pratique. Même la Commission parlementaire des comptes publics reçoit un exemplaire du rapport par l'intermédiaire du ministre compétent. Le Rapport principal de l'Auditeur général est examiné par cette commission, qui a la possibilité d'entendre des représentants des conseils locaux et d'adopter des recommandations de mesures à prendre à l'avenir.

60. Bien que l'impression générale soit que la législation maltaise respecte convenablement le principe du contrôle basé sur la légalité, plus que sur des questions plus générales de rentabilité ou d'opportunité, la délégation du Congrès a quitté Malte en ayant le sentiment très net d'un système relativement strict de contrôle administratif (y compris des comptes) des conseils locaux. On peut affirmer que le système actuel privilégie bien davantage le contrôle préventif ou même en temps réel (assuré par les secrétaires exécutifs ou d'autres acteurs) plutôt que la vérification a posteriori des éventuels actes illicites commis. Cette situation s'explique probablement, en partie du moins, par la relative nouveauté du système des conseils locaux de Malte. Pour autant, on peut légitimement considérer que ce système peut même inclure un élément de méfiance à l'égard du fonctionnement des conseils locaux qu'il a engendrés, tout en contribuant à les maintenir dans un rôle de clients vis-à-vis des autorités centrales. En conséquence, bien qu'aucune violation manifeste de la Charte ne puisse être constatée sur ce point précis, Malte devrait réexaminer l'ensemble de son système de

suivi et de contrôle dans une optique plus favorable à la responsabilité locale et, dans le même temps, à l'émergence d'un véritable système d'autonomie locale.

61. L'article 9 (1) de la Charte dispose que les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. D'après le rapport explicatif, cette disposition tend à garantir que les collectivités locales ne soient pas privées de leur liberté de fixer leurs priorités en matière de dépenses. Des dotations de base sont allouées aux collectivités locales, sous la forme de sommes globales, conformément à la huitième Annexe à la loi sur les conseils locaux qui contient des dispositions relativement détaillées sur la répartition des ressources disponibles entre les collectivités. Il convient toutefois de leur ajouter un certain nombre de dispositifs spécifiques au titre desquels des subventions distinctes sont accordées. Si l'on rapproche cette situation de la liste relativement détaillée des tâches dévolues aux conseils locaux en vertu de l'article 33 (a)-(u), on peut raisonnablement douter que le système réponde réellement à l'exigence selon laquelle les collectivités locales doivent avoir des ressources financières dont elles peuvent disposer librement.

62. Aux termes de l'article 9 (2) de la Charte, les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées à leurs compétences. A Malte, les ressources des collectivités locales proviennent très majoritairement des fonds alloués par les autorités centrales en vertu de l'article 55 de la loi sur les conseils locaux et des dispositions plus détaillées contenues dans la huitième Annexe à laquelle la loi renvoie. La délégation du Congrès n'a aucun moyen de vérifier objectivement si le système de financement atteint effectivement le but qui lui est assigné, qui est de garantir le financement intégral des conseils et leur capacité à exercer effectivement toutes les responsabilités qui leur sont transférées par les autorités centrales tout en laissant une marge de liberté raisonnable aux conseils locaux pour leurs travaux, activités et services non obligatoires. Il est toutefois intéressant de noter que lors de la visite à Malte les problèmes signalés par les représentants des collectivités locales ne portaient pas sur ce point. Dans l'ensemble, dans les conditions actuelles de fonctionnement du système, la délégation ne voit aucun motif sérieux d'inquiétude sur ce point.

63. L'article 9 (3) de la Charte dispose qu'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. Depuis août 2010, cet article est la seule disposition de la Charte par laquelle Malte n'est pas liée. Ce choix est parfaitement justifié : en effet, les collectivités locales n'ont aucune compétence fiscale et un consensus remarquablement large semble s'opposer à l'existence d'une quelconque « fiscalité locale ». Par conséquent, il apparaît clairement que cette partie de l'article 9 (3) de la Charte n'est pas respectée en l'état actuel de la législation maltaise.

64. Les recettes extrêmement limitées des collectivités locales, assurées par des compétences telles que la définition et la collecte d'amendes au titre de l'article 36 de la loi sur les conseils locaux et, en vertu de compétences déléguées, la collecte d'amendes dans le cadre d'accords au titre de l'article 33 (w) de la loi, ne devraient pas modifier sensiblement le commentaire contenu dans le paragraphe précédent.

65. Sur le principe, on peut considérer que le système d'allocation de fonds par les autorités centrales régi par l'article 55 et la dixième Annexe à la loi sur les conseils locaux (voir ci-dessus), système en vertu duquel les formules de répartition sont fréquemment ajustées en fonction des rapports, propositions et discussions entre les autorités centrales et les (représentants des) collectivités locales, répond aux exigences contenues dans l'article 9 (5) de la Charte en matière de péréquation et de redistribution.

66. Le dispositif d'allocations générales prévu par l'article 55 et la huitième Annexe à la loi sur les conseils locaux semble répondre aux exigences contenues dans l'article 9 (7) de la Charte selon lequel les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. Cependant, l'importance croissante des « dispositifs » destinés à la réalisation d'objectifs spécifiques pourrait – du moins sur le long terme – entraîner le retrait de l'acceptation relativement inconditionnelle formulée sur ce point dans les documents adoptés par le Congrès en 2002.

67. L'article 9 (8) de la Charte dispose que les collectivités locales doivent avoir accès à des financements pour leurs dépenses d'investissement, conformément à la loi. Cependant, la loi sur les conseils locaux interdit tous les travaux dont le coût dépasse la dotation annuelle fixée pour chaque

exercice, sauf autorisation expresse par le ministre compétent en accord avec le ministre des Finances. Lorsque de telles exceptions sont autorisées, elles sont supposées être couvertes par l'allocation de fonds supplémentaires par les autorités centrales, et non au moyen d'emprunts sur le marché des capitaux. Si cette limitation, dans la pratique, ne suscite semble-t-il aucun désaccord notable, elle pose cependant problème du point de vue de la conformité avec la Charte.

68. D'après l'article 10 (1) de la Charte, les collectivités locales ont le droit de coopérer et de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. L'article 37 (1) de la loi sur les conseils locaux dispose que deux conseils locaux ou davantage peuvent remplir l'une quelconque de leurs fonctions conjointement et qu'ils peuvent aussi s'organiser pour remplir ces fonctions au moyen d'un comité conjoint ou d'un agent employé par l'un d'entre eux. Plusieurs conseils locaux font amplement usage de cette possibilité.

69. L'article 10 (2) de la Charte dispose que les collectivités locales ont le droit d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale. Ces deux exigences sont respectées en vertu de l'article 37 (3) de la loi sur les conseils locaux (au niveau national, l'adhésion est même obligatoire), et l'Association des conseils locaux est très active malgré ses ressources limitées, notamment en personnel.

70. L'article 10 (3) de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent avoir le droit de coopérer avec leurs homologues d'autres Etats. D'après l'article 79 de la loi sur les conseils locaux, les conseils locaux ont le droit de conclure des accords de jumelage avec une ville, un village ou toute autre localité d'un pays quelconque, sous réserve, toutefois, de l'approbation du ministre sur la base d'un avis de l'Association des conseils locaux. De très nombreux accords de jumelage ont été conclus.

71. A Malte, les conseils locaux ont expressément le droit « de contester devant un tribunal toute décision portant atteinte, de quelque manière que ce soit, au libre exercice des compétences garanties par la présente loi » (article 38 de la loi sur les conseils locaux). Dans la mesure où les dispositions pertinentes sont réunies dans cette loi ou prises en application de celle-ci, et plus encore si les principes de la Charte sont introduits dans la législation maltaise au moyen de cette loi, le fait que le droit de recours soit limité à ce texte ne pose pas problème du point de vue de l'article 11 de la Charte. Il serait intéressant d'en savoir davantage sur les raisons pour lesquelles, dans la pratique, les recours judiciaires sont quasiment inexistantes.

V. Conclusions générales sur la conformité avec la Charte

72. L'impression générale qui ressort de l'examen point par point mené dans la Partie IV du présent rapport reste la même qu'en 2002 : de nombreuses dispositions de la Charte sont convenablement respectées à Malte, bien que parfois avec une certaine marge d'amélioration ou sous certaines conditions (concernant l'utilisation du pouvoir discrétionnaire, etc.). Le choix très positif de Malte d'étendre considérablement l'étendue de ses obligations au titre de la Charte n'a en rien démenti cette impression générale.

73. Sur un petit nombre de points, cependant, un jugement bien plus critique doit être porté, eu égard notamment au fait que la durée d'existence du système des collectivités locales de Malte a quasiment doublé depuis 2002 et qu'on pourrait donc s'attendre à ce qu'il ait gagné en maturité dans la même proportion. Nous nous limiterons à deux remarques essentielles, de portée très générale.

74. Premièrement, on peut difficilement considérer que Malte respecte ses obligations au titre de l'article 3 (1), selon lequel « une part importante des affaires publiques » doit être confiée aux collectivités locales, lu conjointement avec l'article 4 (3) relatif au principe de subsidiarité. En 2002, la délégation du Congrès a noté que les collectivités locales maltaises ne s'étaient vu confier des compétences qu'avec beaucoup de prudence et que les mesures prises, même envisagées globalement, étaient peu marquantes que ce soit par leur nombre ou leur portée par rapport à la situation de l'autonomie locale dans de nombreux autres Etats signataires de la Charte. Depuis lors, de nouvelles mesures ont été prises mais elles restent pour la plupart limitées, tandis que l'économie nationale de Malte s'est développée. Par conséquent, les dépenses des collectivités locales par rapport à l'ensemble des dépenses publiques ont plutôt diminué par rapport au niveau très modeste observé vers l'année 2000. Dans tous les cas, aucune tendance nette à l'amélioration n'est visible, et

on peut encore fortement douter que les engagements pris au titre des articles 3 (1) et 4 (3) de la Charte soient respectés.

75. La deuxième critique fondamentale concerne la seule disposition de la Charte par laquelle Malte n'est toujours pas liée, à savoir son article 9 (3) selon lequel 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. Bien que des taxes soient effectivement collectées, les collectivités locales maltaises n'ont aucune compétence en matière fiscale. Par conséquent, il apparaît clairement que l'article 9(3) de la Charte n'est pas respecté en l'état actuel de la législation maltaise.

76. Des raisons historiques et des considérations liées à la superficie de Malte ont été invoquées pour justifier la situation actuelle, qui reflète une opposition remarquablement partagée à l'existence d'une quelconque « fiscalité locale » à Malte. Néanmoins, l'importance d'une fiscalité locale pour le développement d'une autonomie locale responsable justifierait amplement que les autorités maltaises réexaminent la possibilité d'introduire un système d'impôts locaux, suivant une démarche progressive similaire à celle qui a été utilisée jusqu'à présent pour le système d'autonomie locale lui-même. Par exemple, une possibilité serait de transférer une partie des impôts nationaux vers un dispositif d'impôts locaux sans augmenter la fiscalité globale, de sorte que la population s'habituerait ainsi à ce qui deviendrait par la suite un véritable système de fiscalité locale conforme à l'article 9 (3) de la Charte.

VI. Évaluation politique et perspectives de réforme

77. Pour ce qui concerne l'évaluation politique de la situation actuelle et les perspectives de progrès et de réforme, il convient de rappeler – et d'en féliciter les autorités maltaises – l'effort considérable qu'a représenté en 1993 la mise en place des conseils locaux dans un pays où l'autonomie locale était quasiment inexistante.

78. Il convient en particulier de saluer le retrait (le 2 août 2010) de la plupart des réserves de Malte, immédiatement après la visite de la délégation du Congrès.

79. Quant au développement du système maltais depuis 2002, par le biais notamment de la révision de la loi sur les conseils locaux en 2009, un certain nombre d'améliorations sont à noter, parmi lesquelles la nouvelle latitude qu'offre le système de compensation financière des élus locaux. A l'examiner plus attentivement, même le nouveau système de formation et de sélection des secrétaires exécutifs semble représenter un certain progrès du point de vue de la Charte.

80. En revanche, on peut pour le moins se demander dans quelle mesure la « lente progression vers l'instauration de conseils locaux conçus comme un élément permanent de la structure politique de Malte », évoquée dans les documents de 2002 du Congrès, s'est effectivement poursuivie avec l'intensité qu'on pouvait raisonnablement attendre moins de dix ans après la mise en place du système. L'impression générale est que les progrès accomplis restent modestes et n'ont eu, globalement, qu'une portée limitée. Dans tous les cas, les collectivités locales sont encore loin de disposer du droit, comme l'exige la Charte, de régler une part importante des affaires publiques.

81. Les perspectives de progrès sont aussi compromises par l'absence d'impôts locaux. En effet, une fiscalité locale renforcerait la responsabilité des collectivités locales et de leurs élus eux-mêmes. A l'inverse, on peut s'attendre à ce que la dépendance massive des collectivités locales vis-à-vis des fonds alloués par les autorités centrales, y compris dans le cadre de dispositifs où les fonds sont destinés à des fins spécifiques, etc., maintienne ces collectivités dans un rôle de clients vis-à-vis des autorités centrales.

82. Lors de leur rencontre, la délégation et le maire de La Valette, M. Alexiei Dingli, se sont entretenus des spécificités et des compétences de la capitale par rapport aux autres villes. La capitale présente la particularité de compter quelque 7 000 habitants la nuit, tandis que ce chiffre est multiplié par trois dans la journée. Il est suggéré d'accorder à la ville de La Valette un statut juridique spécifique qui tiendrait compte de l'importance de la capitale dans le pays et de ses responsabilités particulières⁵.

⁵ Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales.

83. Lors de la visite la délégation du Congrès a rencontré de nombreux maires et elle a été frappée par la faible participation des femmes à l'autonomie locale à ce niveau. Sur les 68 conseils locaux, 7 seulement ont pour maire une femme. Cette situation peut et doit indéniablement être fortement améliorée et des mesures positives doivent être introduites à Malte pour faciliter l'accès des femmes aux fonctions publiques et politiques⁶.

84. La création de localités (villages) sur le territoire de certains conseils locaux ne pose pas, en soi, de problème du point de vue de la Charte. Cependant, le droit de ces localités (en vertu de l'article 47 (9) de la loi sur les conseils locaux) à une part proportionnelle des ressources de la collectivité locale concernée pourrait contribuer à affaiblir encore ces ressources, qui sont pourtant déjà limitées. On observe en cela un système très différent de celui où les collectivités locales peuvent organiser librement leurs activités locales selon leurs souhaits et selon les besoins non seulement de la population des villages mais aussi de la municipalité dans son ensemble. Une réflexion sur ce point est d'autant plus nécessaire que les collectivités locales de Malte, y compris celles qui ont été subdivisées en villages, ont une superficie relativement faible.

85. La création récente (en 2009) d'un niveau régional à Malte est un point positif. Toutefois, compte tenu de la taille modeste de la République de Malte, tant en termes de superficie que de population, on peut se demander pourquoi il a été décidé de créer un aussi grand nombre de régions (quatre pour l'île de Malte et une cinquième pour l'île de Gozo). Des régions moins nombreuses, et par conséquent plus grandes, n'offriraient-elles pas au niveau régional de meilleures possibilités pour remplir une partie des tâches relevant actuellement des autorités centrales ? Même si cette réforme (à l'été 2010) est encore en cours d'élaboration, l'impression générale du Congrès est qu'actuellement les régions ne devraient pas exercer des fonctions qui jusqu'alors étaient de la compétence des collectivités locales, de sorte que les ressources de ces dernières seraient diminuées sans augmenter vraiment le rôle global des autorités sub-nationales de Malte.

86. La délégation du Congrès a quitté Malte en s'étonnant qu'aucun de ses interlocuteurs n'ait véritablement évoqué ni souhaité une plus grande dévolution des pouvoirs. Naturellement, ce sentiment – qui correspond effectivement à la place des conseils locaux dans la loi tout autant que dans l'opinion – doit être rapporté à ce qui a déjà été dit au sujet de la taille de Malte. Subjectivement, toutefois, il peut être lié à la manière dont les conseils locaux sont perçus, réglementés, financés et contrôlés par diverses institutions nationales.

87. Le système des contrôles *ex ante* offre un exemple de ce rapport avec les institutions nationales. Bien qu'il ne soit généralement pas interprété d'une manière contraire aux exigences de la Charte en matière de légalité, etc., ce système semble remarquablement strict, que les contrôles soient externes (de la part des autorités centrales, d'une instance de contrôle des comptes, etc.) ou internes, de la part de l'administration locale (par l'intermédiaire des secrétaires exécutifs). Dans ces conditions, il est possible que ce système contribue à l'établissement d'une confiance limitée vis-à-vis des collectivités locales, lesquelles tendent à se cantonner dans un rôle d'exécution des tâches qui leur sont confiées par les autorités centrales tout en sollicitant davantage de crédits de la part de ces dernières.

88. La stratégie du Gouvernement pour la réforme des conseils locaux (2009), qui est en elle-même extrêmement ambitieuse, donne le sentiment que la tâche principale des conseils est d'assurer des services de grande qualité. Par exemple, d'après le document sur « La réforme des conseils locaux inspirée du processus de consultation » publié en 2009 par le Premier ministre Lawrence Gonzi, « l'objectif principal de la réforme » est de « mieux servir la population de chaque localité ».

89. Bien évidemment, l'offre de services de grande qualité est importante, en soi, mais aussi pour la légitimité des conseils locaux. La population maltaise semble sur ce point partager largement la vision du Gouvernement. Cependant, différents types de services peuvent être mis en place et fournis par des instances diverses, et les conseils locaux ne sont qu'une de ces instances parmi d'autres. Il est difficilement concevable qu'une stratégie ayant pour « objectif principal » d'offrir des services de qualité soit la mieux à même de promouvoir et de faire comprendre les valeurs fondamentales d'une véritable autonomie locale.

⁶ Recommandation 68 (1999) sur la participation des femmes à la vie politique dans les régions européennes.

90. Lors de la visite, la délégation s'est cependant vivement félicitée de l'engagement et de l'enthousiasme de tous ses interlocuteurs pour le développement de l'autonomie locale à Malte. A cet égard, il convient de saluer l'initiative de réforme de l'autonomie locale lancée en mai 2008, lors du 15^e anniversaire de la création des conseils locaux. Les trois piliers sur lesquels repose le projet « Conseils locaux 2015 » (la solidarité, la subsidiarité et la durabilité) sont en effet fondamentaux. Dans cette perspective, on ne peut qu'espérer que dans les cinq années à venir l'autonomie locale va continuer de se développer à Malte suivant les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Annexe

Programme de la visite de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à Malte

M. Emil CALOTA	Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès, Roumanie
M. Eivind SMITH	Vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Norvège

Lundi 21 juin 2010

Rencontres avec :

- l'Association des conseils locaux :

M. Michael Cohen – Président de l'Association des conseils locaux et maire de Kalkara
 Mme Claudette Abela Baldacchino – Vice-présidente (Présidente de la région Sud-est)
 Dr Ian Micallef – Vice-Président (international) – Conseiller municipal de Gzira
 Dr Malcolm Mifsud – maire de Pieta
 M. Paul Farrugia – maire de Tarxien (Président de la région Sud)
 M. Anthony Mifsud – maire de Mtarfa (Président de la région Nord)
 M. Jimmy Magro – Secrétaire de la délégation maltaise auprès du Congrès

- les maires sur le continent :

M. Michael Fenech Adami – maire de Birkirkara (région Centre)
 M. Jesmond Aquilina – maire de Qormi (région Sud-est)
 Nigel Holland – maire de Floriana (région Sud)
 M. Sandro Craus – maire de Rabat (région Nord)
 Mme Graziella Galea – maire de San Pawl il-Ba
 M. Joe Farrugia – maire de Birzebugga

- M. Henri Darmanin, auteur d'une thèse sur « Malte et la Charte européenne de l'autonomie locale »

- M. Vincent Degaetano, président de la Cour constitutionnelle

- M. Alexiei Dingli, maire de La Valette

- M. Stefan Buontempo, responsable de l'autonomie locale pour l'Opposition, et M. Paul Pace, Secrétaire exécutif du Conseil local de Dingli

Mardi 22 juin 2010

Rencontres avec :

- le Bureau de l'Association des conseils locaux :

M. Adrian Mifsud – président
 M. Paul Gatt – vice-président et trésorier
 M. Kenneth Brincat – secrétaire

- M. Silvio Camilleri – Procureur général

- M. Anthony C. Mifsud, Auditeur général

Départ pour Gozo

Rencontre au Conseil local de Victoria avec :

M. Samuel Azzopardi – maire de Rabat (Président de la région de Gozo)
M. Joe Cordina – maire de Xaghra (Gozo)
Mme Monica Vella – maire de Xewkija (région de Gozo)
Mme Mary Portelli – maire de Nadur (région de Gozo)

Mercredi 23 juin 2010

Rencontres avec :

- M. Henry Frendo, vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, professeur d'histoire, Université de Malte
- M. Martin Bugelli, Directeur général de l'information, de l'autonomie locale et de la consultation publique
- M. Chris Said, Secrétaire parlementaire pour les consommateurs, la loyauté de la concurrence, les conseils locaux et le dialogue public