

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 201 (2006)¹ sur la démocratie locale et régionale en Albanie

Le Congrès,

1. Se référant:

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

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 relative au Congrès, qui énonce que «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 ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000), définissant des principes directeurs pour l'établissement des rapports susmentionnés;

2. Ayant à l'esprit le rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Albanie établi par les rapporteurs Guido Rhodio (Italie, PPE/DC, L) et Jean-Claude Van Cauwenberghe (Belgique, SOC, R), à la suite de deux visites officielles en Albanie (11-12 mai 2005 et 10-12 avril 2006), et avec l'assistance du professeur John Loughlin, consultant (Irlande), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'il convient de remercier ici pour sa contribution;

3. Rappelant sa Recommandation 28 (1997) et sa Résolution 45 (1997) sur l'état de la démocratie locale et régionale en Albanie,

4. Remercie l'ensemble des autorités gouvernementales et parlementaires, les représentants élus des régions et municipalités d'Albanie, ainsi que les experts, ONG et représentants de la communauté internationale en Albanie pour les informations et la documentation fournies et les commentaires présentés lors des rencontres avec les rapporteurs;

5. Souhaite porter à l'attention des autorités albanaises, du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe les commentaires et recommandations présentés ci-après;

6. En ce qui concerne le processus global de réforme dans le domaine de l'autonomie locale et régionale et de la décentralisation:

a. malgré l'intention exprimée par le gouvernement formé après les élections générales de 2005 de mener un ambitieux programme de réforme, force est de reconnaître que, si l'on se réfère à la législation effectivement adoptée et mise en œuvre, peu a été fait jusqu'à présent pour réformer le système des pouvoirs locaux et régionaux en Albanie;

b. se félicite de la détermination du nouveau gouvernement à éradiquer la corruption et la criminalité, à favoriser une gouvernance de meilleure qualité, la transparence et la participation des citoyens et à promouvoir le développement économique du pays, mais souligne dans un même temps que cette détermination ne doit pas s'exercer au détriment du programme de décentralisation et des principes consacrés par la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la charte»);

c. note avec satisfaction un certain nombre de réalisations et de projets positifs dans le domaine de la décentralisation et encourage les autorités gouvernementales et parlementaires albanaises à poursuivre les efforts engagés dans le processus de réforme;

7. Le Congrès recommande aux autorités albanaises:

a. de poursuivre la réforme et la modernisation du cadre législatif des pouvoirs locaux et régionaux en étroite consultation avec les Associations albanaises des municipalités, des communes et des conseils régionaux, et d'accélérer les réformes dans le domaine de la décentralisation;

b. de réfléchir à son organisation territoriale générale, et en particulier au nombre de régions et de municipalités, et d'entreprendre une réforme du système communal en regroupant les petites communes qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs missions pour former de plus grandes entités ou en les encourageant à s'associer volontairement. Cette réforme devra être menée parallèlement à la réduction du nombre de régions et dans le respect des dispositions constitutionnelles concernant la consultation des populations concernées grâce à un processus démocratique et participatif, et en tenant compte de la coordination des entités de gouvernement territorial à tous les niveaux;

c. de réexaminer les lois adoptées avant la loi n° 8652 «sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs locaux» de 2000 afin de les mettre en harmonie avec celle-ci et d'élaborer les nouvelles lois conformément au calendrier défini dans la loi n° 8652;

d. d'institutionnaliser la consultation et la participation des autorités locales et régionales dans le programme de décentralisation;

e. de consulter dans un délai raisonnable le Conseil de l'Europe et le Congrès lors de la préparation des projets de législation pertinents dans le domaine de l'autonomie locale et régionale;

f. ainsi qu'aux principaux partis politiques, aux autorités locales et à la société civile, de trouver un consensus afin de traiter la décentralisation en Albanie comme un objectif prioritaire;

8. *En ce qui concerne la situation actuelle de l'autonomie locale et régionale, et la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale:*

a. se félicite des progrès considérables accomplis en Albanie en ce qui concerne la mise en place du cadre constitutionnel et législatif nécessaire à l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale que ce pays a ratifiée en 2000;

b. note toutefois que les dispositions de la charte ne sont pas toujours intégralement mises en œuvre;

c. rappelle que les compétences des autorités locales doivent être, autant que possible, pleines et entières (article 4.4 de la charte), et réparties entre l'Etat et les collectivités locales se basant sur le respect du principe de subsidiarité (article 4.3 de la charte);

9. Le Congrès recommande aux autorités centrales albanaises:

a. de travailler avec les autorités locales et régionales au transfert progressif des compétences et à la répartition des tâches entre les divers niveaux de gouvernement local, régional et central;

b. d'envisager la décentralisation de l'approvisionnement en eau et du réseau d'assainissement, définie par la loi comme étant une compétence propre aux municipalités et aux communes en accordant une attention particulière aux incidences financières du transfert de cette compétence;

c. de prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre concrète de la nouvelle législation dans le domaine de l'autonomie locale et régionale, et de veiller à ce que l'application de ces textes se fasse dans l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale;

d. de remplacer la procédure d'adoption «d'actes normatifs» par les procédures normales d'adoption des lois par le parlement en respectant les principes inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale;

10. *En ce qui concerne l'autonomie financière des collectivités locales et régionales (article 9 de la charte):*

a. demeure persuadé que l'autonomie financière des collectivités locales constitue une composante primordiale de l'autonomie locale et que seule une véritable décentralisation comprenant une large autonomie financière permet d'assurer l'autonomie d'action des collectivités locales par rapport aux autorités centrales;

b. se félicite du nouveau schéma fiscal inscrit dans la loi en 2002, qui développe l'autonomie fiscale locale et améliore incontestablement l'équilibre entre financement par le budget central (y compris en terme de liberté d'action des collectivités locales pour ce qui est de l'utilisation de ces fonds) et ressources locales;

c. estime néanmoins que les ressources financières dont disposent les collectivités locales continuent de poser problème à l'autonomie locale en Albanie et que, à ce jour, la plupart des autorités locales, notamment les petites communes rurales, n'ont pas droit à des ressources propres suffisantes (proportionnées aux compétences qui leur sont attribuées) et dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs responsabilités;

d. relève qu'elles dépendent des subventions et transferts de l'administration centrale plutôt que des impôts et taxes fixés au niveau local;

11. Le Congrès recommande:

a. de se pencher sur le problème de la disparité entre les compétences attribuées aux collectivités locales et les ressources financières nécessaires pour les exercer, eu égard à l'article 9.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. qu'une part accrue des revenus des collectivités locales provienne de ressources propres, et notamment de taxes et redevances locales, ainsi qu'une application appropriée des impôts partagés comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices des sociétés;

c. de définir plus clairement la nature des dotations de l'Etat, en privilégiant les dotations non conditionnelles;

d. de mener de vastes consultations avec les autorités locales au sujet de la décision de réduire de moitié la taxe sur les petites entreprises, afin de reconsidérer, si nécessaire, cette décision et d'une manière générale avant la mise en œuvre de mesures similaires;

e. de revoir le plan fiscal et financier en fonction des changements récents, qui ont absorbé une part importante des impôts locaux comme la taxe sur les petites entreprises, l'impôt sur les bénéfices simplifié et la taxe hôtelière, afin de garantir des ressources financières adéquates aux autorités locales et l'exercice de cette compétence fiscale au plan local;

12. *En ce qui concerne le contrôle administratif des actes des collectivités locales (article 8 de la charte):*

a. estime que le poids si ancien de la supervision centrale et du contrôle des autorités locales n'a pas encore été totalement levé et que les préfets interviennent trop dans les affaires locales et régionales, se montrant davantage un instrument de contrôle pour le pouvoir central qu'un soutien administratif;

b. prend note du conflit survenu entre le Gouvernement albanais et la municipalité de Tirana à propos de plusieurs travaux entrepris à Tirana et notamment au sujet de la construction d'un autopont à Zogu i Zi, et à cet égard:

i. reconnaît que, en vertu de la législation albanaise, l'urbanisme est l'une des compétences confiées

aux collectivités locales qui, conformément à l'article 4.4 de la charte «doivent être normalement pleines et entières»;

ii. souligne qu'il n'appartient pas au Congrès d'établir s'il y a eu ou non des infractions aux règles d'urbanisme ou d'intervenir dans les procédures judiciaires pour lesquelles aucune décision définitive n'a pour l'instant été prononcée;

iii. note que la majorité des membres des conseils locaux d'ajustement territorial ne représente pas la municipalité;

iv. regrette que, dans la pratique, dans des affaires telles que la construction d'un autopont à Zogu i Zi, le Conseil d'ajustement territorial de la République d'Albanie a le pouvoir d'intervenir dans les décisions locales, au-delà du contrôle de la légalité, malgré le fait que, selon la loi, il n'a pas cette compétence et il ne peut être l'instance de contrôle de l'opportunité que lorsque l'intérêt local ne coïncide pas avec le programme central d'urbanisme;

c. rappelle que, en vertu de l'article 8 de la charte, le contrôle sur les collectivités locales ne doit viser que la légalité des actes et exclure tout contrôle d'opportunité pour les actions relevant des compétences propres des collectivités locales, et que, en outre, les principes de subsidiarité et de proportionnalité restent un élément clé de tout contrôle administratif de l'autorité supérieure;

d. estime que les pouvoirs actuels de la Police du bâtiment albanaise, qui lui permettent d'intervenir, sans décision de justice, dans les activités des collectivités locales relatives aux travaux de construction et à l'urbanisme, sont contraires aux normes européennes;

13. Le Congrès recommande:

a. que les autorités albanaises réexaminent la composition et le fonctionnement du Conseil d'ajustement territorial de la République d'Albanie et des conseils locaux d'ajustement territorial en vue de les mettre en conformité avec les articles 4.4 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale et la loi n° 8652 «sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs locaux»;

b. de remplacer la Police du bâtiment par un corps d'inspection de l'aménagement indépendant du gouvernement en place, chargé de veiller à l'application des normes techniques sur le territoire et placé sous l'autorité des pouvoirs locaux;

c. de confier à un pouvoir judiciaire indépendant le contrôle de la légalité des décisions du Conseil d'ajustement territorial de la République d'Albanie et des conseils locaux d'ajustement territorial;

d. de veiller à ce que toute initiative en vue d'améliorer les lois sur l'urbanisme et la Police du bâtiment vise à mettre cette législation en conformité avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale et la loi n° 8652 «sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs locaux» de 2000;

e. que le gouvernement central s'abstienne de s'ingérer dans la politique des pouvoirs locaux en portant atteinte à l'autonomie politique des collectivités locales;

f. de réexaminer le système préfectoral et le statut des préfets afin d'éviter toute ingérence politique dans les affaires locales et régionales au travers de l'exercice de leur mission de contrôle et de limiter le rôle du préfet à un contrôle a posteriori de la légalité;

g. de préciser les rôles respectifs du préfet et du conseil régional afin d'éviter les chevauchements et de séparer clairement les administrations régionale et préfectorale;

14. En ce qui concerne l'autonomie régionale:

a. se félicite de la création en 2000 de douze régions et reconnaît néanmoins la persistance de certaines lacunes dans la définition de leur place et de leur mission au sein du système politique et administratif;

b. regrette que les régions manquent de ressources, au niveau financier comme administratif, de légitimité politique, et qu'elles soient mal connues du grand public;

15. Le Congrès recommande:

a. d'envisager de réduire le nombre de régions afin de les placer à un niveau approprié et effectif, dans le cadre d'un programme de réorganisation territoriale, et de renforcer leurs capacités institutionnelles;

b. d'allouer aux régions des compétences réelles, clairement définies par la loi et en harmonie avec les réalités/besoins du pays, et notamment davantage de pouvoirs en matière de développement social et économique, de transports publics, d'affaires culturelles, de coordination de la politique urbaine et rurale, et d'environnement;

c. que, conformément aux recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'Albanie s'oriente vers un système de conseils régionaux élus au suffrage direct sur la base d'une représentation proportionnelle;

d. d'envisager, dans le cadre de la restructuration territoriale des régions, la possibilité de doter les conseils régionaux de ressources propres provenant d'impôts locaux et de redevances;

e. d'envisager l'adoption d'une nouvelle loi relative aux régions, contenant ces éléments;

f. d'engager au préalable une consultation sur ces questions avec les autorités régionales et leur association;

g. de procéder à une séparation de l'Assemblée et de l'exécutif régionaux, que ce dernier soit élu au suffrage direct ou indirect;

h. d'envisager une meilleure intégration de Tirana au système de gouvernement régional, l'amélioration de son statut juridique et des relations entre la municipalité de Tirana et la région de Tirana, en la reconnaissant comme une ville-région ou en lui conférant un statut comparable à celui d'une région. Cela pourrait constituer une solution dans l'intérêt de la coopération entre la capitale et

la région, sans empêcher pour autant une éventuelle extension des frontières de la ville;

16. *En ce qui concerne le système électoral et les prochaines élections locales*, le Congrès note que plusieurs questions électorales (liste des électeurs, commissions électorales, etc.) ont engendré une crise majeure entre la majorité et les partis d'opposition à l'été 2006 et se félicite que le parti au pouvoir et l'opposition aient trouvé, fin août, un accord politique sur la plupart de ces points;

17. Le Congrès recommande que:

a. la durée du mandat des conseillers locaux et régionaux et des maires soit d'au moins quatre ans;

b. la date des élections locales soit fixée au plus vite, conformément au calendrier prescrit dans la Constitution et le Code électoral, et suffisamment tôt pour garantir une préparation adéquate du scrutin et une campagne électorale juste et en application des normes internationales régissant des élections libres et équitables;

18. Le Congrès invite le Gouvernement albanais à développer la coopération interrégionale et transfrontalière, et dans cet esprit il encourage l'Albanie à participer pleinement à l'eurorégion adriatique et à soutenir l'implication intergouvernementale dans l'activité de cette eurorégion;

19. Le Congrès invite par conséquent:

a. le Comité des Ministres à transmettre cette recommandation et son exposé des motifs aux autorités albanaises;

b. les autorités albanaises responsables de l'autonomie locale et régionale:

i. à soumettre au Président du Congrès, avant le 1^{er} décembre 2008, un rapport écrit présentant, de manière détaillée, les mesures prises pour mettre en œuvre la recommandation;

ii. à désigner un haut représentant du gouvernement à intervenir – avant ce délai – lors d'une des sessions du Congrès afin de présenter l'état intérimaire des mesures prises et/ou envisagées pour la mise en œuvre de la recommandation;

c. l'Assemblée parlementaire à prendre en considération les commentaires et recommandations ci-dessus dans le cadre du suivi du respect des engagements souscrits par l'Albanie.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 14 novembre 2006 (voir document CG(13)29, projet de recommandation présenté par J-C. Van Cauwenberghe (Belgique, R, SOC), et au nom de G. Rhodio (Italie, L, PPE/DC), rapporteurs).