

25^e SESSION
Strasbourg, 29-31 octobre 2013

CG(25)11FINAL
31 octobre 2013

La démocratie locale et régionale en Albanie

Commission de suivi

Rapporteurs : Ždenek BROŽ, République tchèque (L, CRE¹)
Åke SVENSSON, Suède (R, SOC)

Recommandation 349 (2013).....	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport sur la démocratie locale et régionale en Albanie fait suite à la Recommandation 201 (2006). Le rapport note que la décentralisation du pouvoir de l'État a été un élément majeur de la démocratisation en Albanie et que le cadre législatif est en conformité avec la Charte. Il relève cependant que les autorités régionales semblent encore très faibles, les associations de collectivités locales sont fragmentées et dépourvues d'une voix unique, et qu'il n'y a pas de règle claire concernant le processus de consultation entre les collectivités locales et le gouvernement. Le rapport met en exergue le fait qu'une réforme territoriale et une réforme fiscale globale et intensive pourraient promouvoir l'économie locale.

Il est recommandé au gouvernement albanais d'élaborer une politique territoriale qui peut offrir aux petites communes et municipalités la possibilité d'accomplir leurs tâches et de bénéficier d'économies d'échelle, améliorer les compétences des collectivités locales, assurer le financement concomitant des compétences déléguées et clarifier et accroître les compétences régionales. Le gouvernement est encouragé à élaborer une législation qui mettra en place des indications claires pour les autorités centrales de consulter les autorités locales sur les questions qui les concernent directement. La recommandation invite le gouvernement à travailler avec toutes les associations existantes à la mise en place d'une instance à même de représenter toutes les autorités locales. Elle invite le gouvernement à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits

La démocratie locale et régionale en Albanie

RECOMMANDATION 349 (2013)²

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 CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, selon lequel l'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 CM/Res(2011)2 susmentionnée, 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 Résolution 307 (2010) REV2 sur les Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, la Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

e. à la Résolution 299 (2010) du Congrès sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes

f. à la précédente Recommandation 201 (2006) sur la démocratie locale et régionale en Albanie ;

g. à l'exposé des motifs sur la situation de la démocratie locale et régionale en Albanie, présenté par MM. Zdenek Brož, République tchèque (L, CRE) et Åke Svensson, Suède (R, SOC).

2. Le Congrès souligne ce qui suit :

a. l'Albanie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 27 mai 1998 et l'a ratifiée le 4 avril 2000. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1 août 2000.

b. l'Albanie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

3. La délégation du Congrès a effectué une visite officielle en Albanie du 12 au 14 décembre 2012³.

² Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3ème séance (voir le document [CG\(25\)11FINAL](#) exposé des motifs), rapporteurs : Zdenek Broz, République tchèque (L, CRE) et Åke Svensson, Suède (R, SOC).

³ Les deux rapporteurs ont reçu l'aide de David Melua, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et de Mme Sedef Cankoçak, co-secrétaire de la Commission de Suivi du Congrès.

4. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de l'Albanie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités albanaises à tous les niveaux territoriaux, les associations des collectivités locales et régionales, les experts et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue pour leur précieuse collaboration à différents stades de la procédure de suivi et pour les informations transmises à la délégation.

5. Le Congrès note avec satisfaction que :

a. les autorités albanaises ont adopté une stratégie de décentralisation qui fournit une feuille de route pour le développement de la démocratie locale et régionale en Albanie, et qui constitue une étape importante dans la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux et de la démocratie électorale dans le pays ;

b. le système albanais de l'autonomie locale et régionale peut, globalement, être considéré comme correspondant à l'esprit et aux principes de la Charte ;

c. la création du «Fonds de développement régional» a joué un rôle déterminant dans la réduction des disparités entre les différentes collectivités locales et devrait être reconnu comme un exemple réussi de la politique de décentralisation en Albanie.

6. Le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants :

a. l'attitude partisane des dirigeants locaux continue à les empêcher de parler d'une seule voix, ce qui entraîne une situation où les élus locaux ne peuvent pas trouver un consensus à l'intérieur des associations de collectivités locales et de consolider leur position vis-à-vis du gouvernement central ;

b. la co-existence des conseils régionaux (*qark*) et les préfets dans chaque région, constitués en structures parallèles, crée une confusion quant à la question de savoir quelles compétences restent sous le mandat exclusif du conseil régional, ce qui porte atteinte au respect de l'article 3 de la Charte ; elle donne également lieu à un risque de duplication et constitue le principal obstacle à l'autonomie régionale en Albanie ;

c. la loi organique régit d'une manière confuse la structure, les compétences et les responsabilités des collectivités locales et régionales;

d. il n'existe pas de règles claires formalisant la participation des associations de collectivités locales dans le cadre d'un processus de consultation avec le gouvernement central ;

e. le système de contrôle administratif laisse place à une large marge d'interprétation en ce qui concerne l'étendue de la supervision des fonctions propres des collectivités locales ;

f. les autorités locales n'ont pas de ressources financières concomitantes, ni ne disposent de revenus locaux en rapport avec leurs compétences propres ou partagées, ce qui porte atteinte au respect de l'article 9 par. 2 de la Charte ;

g. les collectivités locales sont grandement tributaires de l'aide financière provenant du budget de l'État le quel recourt, dans certains cas, à une coupe des subventions inconditionnelles. Cette situation contredit les dispositions de l'article 9, par. 5 de la Charte ;

h. la ville de Tirana ne dispose pas d'instruments financiers, fiscaux et budgétaires propres à son statut de ville-capitale.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités albanaises à prendre en considération les recommandations suivantes :

a. intensifier le processus de décentralisation, à la lumière de la Charte et des recommandations formulées par le Congrès, et lancer une réforme du système territorial permettant aux petites communes d'assumer pleinement leurs compétences, en particulier dans le domaine de l'aménagement et du développement de leur territoire ;

b. réviser la législation de manière à clarifier les compétences d'une part des collectivités locales et des autorités régionales d'autre part, notamment en révisant les articles 2, 7, 8, 9 et 10 de la loi n° 8652 à la lumière de l'article 4 de la Charte ;

c. clarifier les domaines de compétences respectifs du préfet et de l'autorité de conseil régional (*qark*), et envisager la mise en place d'une structure administrative unique responsable devant le conseil régional, ainsi que l'introduction d'élections au suffrage universel direct pour les conseils régionaux ;

d. consolider le niveau régional au niveau institutionnel et réformer le système des finances régionales ;

e. élaborer une disposition spécifique dans la Loi no. 8652 visant à formaliser clairement le processus de consultation des autorités locales par le gouvernement de manière à garantir une consultation « en temps utile et de façon appropriée sur les questions qui les concernent directement », conformément à l'article 4, par. 6 de la Charte ;

f. garantir dans la loi que la supervision exercée par le pouvoir central sur les autorités locales sur les décisions prises par les communes et les municipalités dans le cadre de leurs compétences déléguées et partagées, ne laisse pas de place à un contrôle disproportionné des affaires des collectivités locales ;

g. améliorer le statut juridique de Tirana afin de doter la ville capitale d'instruments financiers, fiscaux et budgétaires pertinents pour lui permettre de fonctionner de manière adéquate eu égard à son statut de capitale ;

h. signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

La démocratie locale et régionale en Albanie

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CONTEXTE POLITIQUE	6
2.1	Informations générales.....	6
2.2	Situation internationale et relations avec les pays voisins	8
2.3	Structure du gouvernement et élections	8
2.4	Rapport et recommandations antérieurs.....	11
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	11
3.1	Développements constitutionnels et législatifs	11
3.2	Le ressort territorial de l'administration locale en Albanie	12
3.3	Les compétences des collectivités locales albanaises	14
3.4	Structure de l'autonomie locale.....	16
3.5	Statut de la capitale.....	20
3.6	Participation des citoyens à la vie publique locale.....	21
4.	LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE EN ALBANIE	21
4.1	Compétences et structure du niveau régional	22
4.2	La structure des régions.....	23
4.3	Les subdivisions de l'administration régionale.....	24
4.4	Conclusions concernant la structure régionale	25
5.	ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE	26
5.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale et article 3 – Concept de l'autonomie locale.....	26
5.2	Article 4 – Portée de l'autonomie locale.....	28
5.3	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	30
5.4	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales	30
5.5	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	31
5.6	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	31
5.7	Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales.....	33
5.8	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales.....	39
5.9	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	40
6.	CONCLUSIONS	40
	Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Albanie (12-14 décembre 2012)	45
	Annexe 2 – Formule utilisée pour répartir les transferts inconditionnels (2002-2011).....	48

1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. L'Albanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 27 mai 1998 et l'a ratifiée dans toutes ses dispositions le 4 avril 2000. La Charte est entrée en vigueur en Albanie le 1^{er} août 2000.

3. L'Albanie a ratifié, le 7 novembre 2001, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106), qui est entrée en vigueur à son égard le 8 février 2002. Elle a ratifié le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 159) le 11 décembre 2001, avec une entrée en vigueur le 12 mars 2002. Elle n'a ni signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités territoriales (STCE n° 207).

4. L'Albanie a déjà fait l'objet de deux rapports du Congrès par le passé, à la suite des visites effectuées en 1995-1996 et en 2006, qui ont donné lieu aux Recommandations 28 (1997) et 201 (2006) sur la démocratie locale et régionale en Albanie, respectivement.

5. Le présent rapport s'appuie sur la visite effectuée par une délégation du Congrès en Albanie du 12 au 14 décembre 2012, afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays en lien avec la Charte. La commission de suivi a désigné Ždenek Brož (République tchèque, L, CRE) et Åke Svensson (Suède, R, SOC) corapporteurs sur la démocratie locale et régionale respectivement. Ils ont été assistés par David Melua, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par un membre du Secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré le vice-ministre de l'Intérieur, le directeur général du Budget, des députés, le président de la Cour constitutionnelle, le directeur général de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, les maires de Tirana, Pogradec, Elbasan, Durrës, Korçë and Vlorë, le président et les membres du conseil régional d'Elbasan, le médiateur, les représentants des associations de collectivités locales et régionales et des représentants d'organisations internationales travaillant sur les questions relatives de démocratie locale en Albanie. Le programme détaillé figure en annexe au présent rapport.

7. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Albanie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également les associations de collectivités locales et régionales pour leur contribution à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

8. Le rapport s'appuie également sur des informations obtenues à travers un large éventail de contacts avec les élus locaux, qui ont eu lieu dans le cadre du projet « Construire une plate-forme durable, pluraliste et unifiée de dialogue pour les collectivités locales en Albanie », mise en œuvre par le Congrès.

2. CONTEXTE POLITIQUE

2.1 Informations générales

9. La République d'Albanie (*Republika e Shqipërisë*) est située en Europe du Sud-Est. Bordée à l'ouest par la mer Adriatique et la mer Ionienne, elle se trouve entre la Grèce, au sud,

« l'ex-République yougoslave de Macédoine », à l'est, et le Monténégro et le Kosovo*⁴, au nord. C'est une démocratie parlementaire depuis 1991. Sa capitale est Tirana.

10. Sa population est de 2.8 millions d'habitants selon le recensement de 2011. D'après les estimations, depuis le passage à la démocratie parlementaire, 1,4 million de personnes auraient émigré en Europe ou vers les Etats-Unis et le Canada. En 2013, 53,7 % de la population albanaise vivait en zone urbaine⁵.

11. La population se compose d'une majorité albanaise (82.5 %), de Grecs (0.87 %) et, pour les 2 % restants, de Valaques, de Roms, de Serbes, de Macédoniens et de Bulgares. 15% de la population n'a pas déclaré d'appartenance nationale au moment du recensement 2011. La population compte 56.7 % de musulmans, 6.75 % d'orthodoxes albanais et 10 % de catholiques.

12. Comme souligné dans le rapport du Congrès de 2006, l'Albanie a toujours été un Etat très centralisé, qui a effectué son passage à la démocratie en 1991 sans avoir fait à proprement parler l'expérience de la démocratie locale. Après la seconde guerre mondiale, les administrations locales ont été gérées par des « conseils du peuple » aux niveaux du district (*rreth*), de la ville (*qytet*), de la localité (*lokalitet*) et du village (*fshat*).

13. Il existe aujourd'hui deux niveaux d'administration locale en Albanie. Le premier niveau est constitué par 373 collectivités locales réparties comme suit : 65 municipalités (*bashkia*) pour les zones urbaines et 308 communes (*komuna*), avec des subdivisions en « villages », dans les zones rurales. Quant au second niveau d'administration, il consiste en 12 régions (*qarks*).



⁴ "Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo."

⁵ INSTAT 2013 chiffres concernant la population urbaine par préfecture : voir <http://www.instat.gov.al/en/themes/population.aspx>

2.2 Situation internationale et relations avec les pays voisins

14. Des contentieux territoriaux et ethniques opposent depuis de longues années l'Albanie à la Grèce (présence de personnes d'origine grecque dans le sud de l'Albanie et d'Albanais en Grèce) et à la Serbie (au sujet du Kosovo*). Malgré les revendications de la Serbie sur le Kosovo* (que la Serbie considère comme une province serbe), l'Albanie a en effet reconnu sa déclaration d'indépendance le 18 février 2008.

15. Il y a eu plusieurs vagues d'émigration clandestine des ports albanais vers l'Italie. Le 14 janvier 2011, l'Albanie a conclu un pacte stratégique avec l'Italie concernant l'implantation des sociétés étrangères. L'Italie est l'un des principaux investisseurs en Albanie. Quelque 400 entreprises italiennes ou italo-albanaises opèrent actuellement dans le pays.

16. L'Albanie a adhéré au Conseil de l'Europe en 1995 et à l'OTAN en avril 2009. Elle est un candidat potentiel à l'entrée dans l'Union européenne.

17. De nombreuses organisations internationales sont présentes en Albanie, notamment l'Union européenne, l'OSCE, la Direction du développement et de la coopération suisse, la Banque mondiale et l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, qui participent à plusieurs programmes de développement. Toutes ces organisations, de même que de nombreux cercles de réflexion et ONG albanais, s'accordent à penser que la décentralisation est un facteur essentiel de la transition démocratique du pays et un important vecteur de l'intégration de l'Albanie au sein de l'Union européenne. En même temps, il est largement considéré que de sérieux obstacles s'opposent à l'implantation effective de la démocratie locale et régionale.

2.3 Structure du gouvernement et élections

18. En vertu de la Constitution albanaise, adoptée en 1998, l'Albanie est un Etat unitaire sans structure fédérale ; la forme de gouvernement est la démocratie parlementaire. La Constitution affirme également que « l'administration locale de la République d'Albanie est fondée sur le principe fondamental de la décentralisation du pouvoir et est exercée conformément au principe d'autonomie locale » (article 13).

19. Elu par l'Assemblée pour un mandat de cinq ans et éligible à un second mandat, le président dispose de compétences spécifiques. Il lui incombe notamment de fixer la date des élections législatives, de l'élection des organes des collectivités territoriales et de la tenue des référendums. Depuis le 24 juillet 2012, le Président de la République est M. Bujar NISHANI.

20. Le parlement (*Kuvendi*), siège du pouvoir législatif, est monocaméral et se compose de 140 députés élus pour un mandat de quatre ans : cent sont élus au suffrage direct dans des circonscriptions uninominales, dont les limites sont fixées en fonction d'un nombre approximatif d'électeurs, et 40 sont élus selon un scrutin plurinominal à liste de partis ou de coalitions de partis, en fonction de leur ordre respectif.

21. Depuis l'instauration d'une démocratie multipartite en 1991, et pour la première fois dans l'histoire de l'Albanie, un gouvernement de coalition a été mis en place après les élections législatives du 28 juin 2009. Le Premier ministre, depuis le 10 septembre 2005, est M. Sali BERISHA.

22. En ce qui concerne le système judiciaire, la Cour constitutionnelle est composée de neuf membres qui sont nommés par le Président de la République avec l'assentiment de l'Assemblée pour un mandat de neuf ans (le président de la Cour est élu par le parlement pour un mandat de quatre ans). Les membres de la Haute Cour de justice sont également nommés par le Président de la République, avec l'accord de l'Assemblée, pour un mandat de neuf ans. Il y a également des cours d'appel et des tribunaux de première instance.

Elections

23. Selon l'OSCE, les élections législatives de 2009 – les huitièmes dans la brève histoire des élections pluralistes en Albanie – n'ont pas réalisé pleinement le potentiel de l'Albanie à adhérer aux

normes les plus élevées en matière d'élections démocratiques⁶. Ces élections ont été considérées comme un important indicateur en vue de la future intégration de l'Albanie au sein de l'Union européenne.

24. Le Parti démocratique (*Partia Demokratike e Shqipërisë, PD*) a remporté de peu les élections avec 70 sièges, suivi du Parti socialiste (*Partia Socialiste e Shqipërisë, PS*) avec 66 sièges. Le Mouvement socialiste pour l'intégration (*Lëvizja Socialiste për Integrim, LSI*) a obtenu 4 sièges. En vertu du nouveau système, seuls trois petits partis ont pu être représentés à l'Assemblée, à raison d'un siège chacun.

25. Après les élections, le PD a opté pour une coalition avec le LSI (parti de centre gauche qui lors de la campagne avait critiqué la gouvernance du Parti démocratique). Le « gouvernement d'intégration » qui en a résulté leur a garanti une majorité parlementaire confortable.

26. Le dialogue conflictuel et la polarisation continuent à dominer la vie politique en Albanie. Les groupes du PD et du PS sont toujours perçus comme des blocs antagonistes qui se réunissent rarement pour traiter de questions urgentes et décider des mesures à prendre face aux difficultés qui assaillent le pays. Si tous les partis, une fois au pouvoir, appliquent le principe du « tout au vainqueur », les partis d'opposition ont pour leur part pris l'habitude de boycotter les travaux de l'Assemblée. Les élections de 2009 ont accentué le caractère conflictuel de la vie politique du pays. Le scrutin proportionnel régional, en incitant à la conclusion d'accords avec les partis dominants pour figurer sur leurs listes respectives, est devenu le vecteur d'un bipartisme renforcé.

27. Un avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE sur la législation et la pratique électorales de l'Albanie, adopté le 15 décembre 2011, a conclu que « les problèmes récurrents que pose le déroulement d'élections démocratiques en Albanie ne peuvent être résolus par de simples modifications de la législation électorale. La qualité du processus électoral ne pourra s'améliorer sensiblement si les principaux groupes politiques et leurs responsables ne changent pas leur attitude et leurs pratiques »⁷. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également préparé un rapport soulignant que les élections avaient été « occultées par la politisation de volets techniques du processus et par les violations constatées pendant la campagne, qui ont entamé la confiance du public dans le processus électoral »⁸. Il a été recommandé que le Code électoral soit révisé sur les points où les standards internationaux ou des difficultés particulières l'imposent.

Elections locales

28. Les élections locales tenues le 8 mai 2011 pour élire les maires et les conseillers municipaux dans 384 municipalités ont été organisées conformément au cadre juridique voté en 2008 par le Parti démocrate au pouvoir et par le PS (opposition). Selon les données communiquées par la Commission électorale centrale, le taux de participation a été de 51 %, soit un pourcentage légèrement supérieur à celui enregistré en 2007 (47 %) ⁹. Les maires et les chefs des municipalités ont été élus au suffrage direct, le candidat le mieux placé étant déclaré vainqueur. Les conseillers municipaux ont été choisis selon un système de représentation proportionnelle fondé sur des listes de parti.

29. Ces élections ont été un duel entre deux coalitions, à savoir celle formée par le Parti démocratique, « Alliance pour les citoyens » (*Aleanca për Qytetarin* – 24 partis), et celle du Parti socialiste, « Alliance pour l'avenir » (*Aleanca për të Ardhmen* – 22 partis). Les résultats se sont établis comme suit¹⁰ :

⁶ <http://www.osce.org/odihr/elections/albania/38598>

⁷ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-f)

⁸ <http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12831&Language=FR>

⁹ http://www.partnersalbania.org/skedaret/1331912000-Advocacy_and_local_elections2011.pdf

¹⁰ <http://www.europeanforum.net/country/albania>

Official election Results			
Party	Votes for the Party list	%	Mandate
Coalition 'Alliance for Change'			
Democratic Party of Albania (DP)	610.463	40,18%	68
Party for Justice, Integration and Unity (PDIU)	14.477	0,95%	1
Republican Party of Albania (RPA)	31.990	2,11%	1
Union for Change coalition			
Socialist Party (SP)	620.586	40,85%	65
Union for Human Rights Party (UHRP)	18.078	1,19%	1
Socialist Alliance Coalition for Integration			
Socialist Movement for Integration (LSI)	73.678	4,85%	4

Source: Central Election Commission Albania

30. La coalition du Parti socialiste s'est imposée dans 35 municipalités (principalement les grandes villes) et dans certaines arrondissements de la ville de Tirana, tandis que celle du Parti démocratique est arrivée en tête dans 30 municipalités (essentiellement les villes de taille moyenne et les petites villes). La coalition du Parti démocratique a conquis davantage de communes rurales que la coalition socialiste, et a également remporté davantage de voix en ce qui concerne les conseils municipaux. Les deux camps ont remporté des municipalités jusqu'alors gérées par leurs adversaires. En ce qui concerne Tirana, le 25 juin 2011 Lulzim BASHA (PD) a été déclaré vainqueur par la Commission électorale centrale, avec une très faible avance sur le dirigeant du PS, Edi Rama.

31. Les attitudes partisans demeurent un obstacle à ce que les responsables des collectivités locales s'expriment d'une seule voix. De ce fait, les élus locaux n'arrivent pas à dégager un consensus au sein des associations de pouvoirs locaux et à consolider leur pouvoir vis-à-vis du pouvoir central. Les dynamiques partisans s'exercent au détriment des intérêts locaux et, en fin de compte, cette polarisation politique nuit à la démocratie albanaise dans son ensemble.

32. Une délégation du Congrès chargée d'observer les élections a été déployée le 8 mai 2011 dans plusieurs villes, parmi lesquelles Durrës, Elbasan, Himare, Shkoder, Vlorë et Tirana. D'après le rapport commun du Congrès et de l'OSCE/BIDDH, les élections « ont été compétitives et transparentes, mais le scrutin s'est déroulé dans un climat de forte polarisation et de défiance entre les partis gouvernementaux et l'opposition ». L'accent a également été mis sur les lacunes et ambiguïtés du Code électoral, qui ne prend pas toujours en compte les spécificités des élections locales¹¹.

33. La loi électorale et une loi de 2008 sur l'égalité entre les sexes visent à accroître la représentation des femmes parmi les candidats aux élections et à assurer un accès égal des femmes aux postes de prise de décision dans les institutions publiques. Les femmes ont néanmoins été largement exclues des candidatures aux 384 sièges de maire : 14 femmes seulement figuraient parmi les 874 candidats en lice. En conséquence, il n'y a aujourd'hui que trois femmes maires (à Patos, Burrel et Konispol). Quelques présidents de conseils locaux sont également des femmes.

34. Les dispositions législatives relatives à l'élection des conseillers municipaux prévoient cependant des quotas par sexe de 30 %, c'est-à-dire un système d'alternance hommes-femmes dans lequel un candidat sur trois sur la liste de chaque parti doit être de sexe opposé à celui des deux candidats le précédant. Les partis ont semble-t-il généralement respecté ces dispositions à la suite des pressions considérables exercées en ce sens par les collectifs de femmes — y compris des militantes au sein même des partis.

35. Enfin, les modifications apportées le 19 juillet 2012 au Code électoral de l'Albanie (loi n° 74/2012) confèrent à des groupes d'électeurs le droit de présenter des candidats aux conseils locaux. Un candidat ne peut se présenter à plus d'un conseil, tout comme un candidat proposé par un groupe

¹¹ <http://www.osce.org/odihr/77446>

d'électeurs ne peut être soutenu, directement ou indirectement, par d'autres candidats d'un sujet électoral (par exemple un parti politique) en lice pour la même élection. Cette dernière disposition du Code électoral albanais a déjà fait l'objet de critiques de la part de l'OSCE et d'autres organisations internationales¹².

2.4 Rapport et recommandations antérieurs

36. Une réforme administrative a été lancée en 1992 et la décentralisation a été établie comme l'un des objectifs fondamentaux de la gouvernance locale en Albanie. Le principe de l'autonomie locale est inscrit dans la nouvelle Constitution de 1994 et dans celle de 1998 (article 108) qui lui a fait suite. La Stratégie nationale de décentralisation et d'autonomie locale adoptée en 2000 visait à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) et à réaliser la modernisation de l'administration locale en Albanie conformément aux normes de l'Union européenne. Plusieurs lois traitant de divers aspects de la gouvernance locale ont été adoptées.

37. Le rapport de 2006 concluait que les fondements constitutionnels et législatifs des pouvoirs locaux étaient conformes aux normes établies par le Conseil de l'Europe, mais que le fonctionnement concret de la démocratie albanaise connaissait certaines difficultés. De plus, plusieurs dispositions des lois en vigueur n'étaient pas en harmonie avec les principes de la Charte. C'était le cas par exemple de la loi sur l'urbanisme (n° 8991 telle que modifiée en 2003), de la loi sur l'imposition locale des petites entreprises (n° 8978) et de la loi instituant les préfets (n° 8927).

38. Les difficultés sont aussi dues en partie à la faiblesse de la société civile albanaise (héritage du passé) et en partie au fait que le pouvoir central n'a pas eu véritablement la volonté de transférer de réelles compétences politiques et financières aux collectivités locales. Dans une certaine mesure, on peut le comprendre étant donné le manque d'expérience et de ressources humaines et financières des pouvoirs locaux. L'ensemble des partis politiques et les principaux groupes d'intérêt du pays, ainsi que les organisations internationales, sont d'accord pour dire que le processus de décentralisation politique doit se poursuivre et même être renforcé.

39. Il existe toutefois des divergences entre les parties prenantes au niveau national quant aux mesures qu'il convient de prendre (concernant par exemple le rôle des conseils régionaux), sans compter que les dirigeants des partis d'opposition changent parfois leur fusil d'épaule lorsqu'ils accèdent au pouvoir. Les rapporteurs tiennent à souligner qu'il est essentiel que la réforme de la décentralisation soit mise en œuvre de manière ouverte, participative et consensuelle et que les pouvoirs locaux soient consultés en temps utile lorsque des décisions les concernant sont prises.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

3.1 Développements constitutionnels et législatifs

40. L'article 13 de la Constitution de 1998 affirme que « l'administration locale de la République d'Albanie est fondée sur le principe fondamental de la décentralisation du pouvoir et est exercée conformément au principe d'autonomie locale ». En 2008 un amendement a été apporté à l'article 109, paragraphe 1 de la loi no.9675, 1 (03/01/2007) qui a allongé la durée du mandat des élus locaux (maires et conseillers) de 3 à 4 ans.

41. L'article 13 de la Constitution est développé dans la loi de 2000 sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales qui, en son article 3, pose les grands objectifs dans ce domaine :

- reconnaissance de différentes identités et valeurs communautaires en Albanie ;
- respect et application concrète des droits fondamentaux du citoyen – toutes communautés confondues – tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution et d'autres textes de loi ;
- possibilité, pour les collectivités, de choisir entre différents types de services et d'équipements locaux ;
- exercice effectif et efficace des fonctions, compétences et responsabilités des diverses instances locales ;

¹² Avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Albanie. Adopté par la Commission de Venise, 2009

- prestation de services appropriés ;
- promotion d'une participation concrète des populations locales au pouvoir qui s'exerce à leur échelon.

42. Il n'y a pas eu de nouveaux développements législatifs depuis la promulgation de ces textes (voir section 5.1 pour une analyse détaillée de la législation).

3.2 Le ressort territorial de l'administration locale en Albanie

43. Comme indiqué précédemment, le premier niveau d'administration locale en Albanie est constitué par 373 collectivités locales, à savoir 65 municipalités urbaines (*bashkia*) et 308 communes (*komuna*) dans les zones rurales, avec des subdivisions en « villages ».

Taille de la population	Nombre de municipalités et de communes	%
0-1 000	-	
1 001-2 000	11	2.9
2 001-5 000	131	35
5 001-10 000	152	40.9
10 001-50 000	71	18.9
50 001-100 000	6	1.7
100 001-1 000 000	2	0.5
1 000 000+	-	-
Total	373	100,0

44. Le second niveau consiste en 12 régions (*qarks*). Les conseils régionaux se composent de membres de droit – les maires/chefs des municipalités et communes situées sur le territoire de la région concernée – auxquels s'ajoutent les délégués des conseils municipaux et communaux. Leur nombre dépend du nombre d'habitants, chaque collectivité locale ayant au moins un représentant, qui sera automatiquement le maire. S'il y a plus d'un représentant, les autres représentants sont élus par les conseils concernés parmi leurs membres.

Région	Municipalités/communes		Population		Surface	
	Nombre	%	Nombre	%	km ²	%
Berat	25	6	239 185	5	166,4	0,6
Diber	35	9	194 873	4	2373,1	8,57
Durres	16	4	397 925	9	704,7	2,55
Elbasan	50	13	431 113	10	3251,2	11,7
Fier	42	11	473 611	11	1739,5	6,28
Gjirokaster	32	8	161 817	3	2902,2	10,48
Korce	27	7	359 091	8	3503,2	12,66
Lezhe	37	9	115 120	2	1514,4	5,47
Kukes	21	5	210 692	4	2479,1	8,96
Shkoder	33	8	334 462	7	3184,2	11,5
Tirane	29	7	951 364	22	1645,9	5,94
Vlore	26	6	359 177	8	2719,5	9,82
Total	373	100	4 228 430	100	27682,4	100,0

45. Tirana jouit d'un statut particulier, défini dans la loi n° 8684 du 31 juillet 2000 : la capitale de l'Albanie se compose de 11 arrondissements ayant chacun à leur tête un chef élu directement par les

habitants. Chaque arrondissement a en outre un conseil local élu selon le même système électoral. Le conseil municipal de Tirana possède un pouvoir de décision et de délégation sur les arrondissements. Les pouvoirs locaux sont habilités à définir eux-mêmes leurs structures administratives et à recruter leur personnel administratif.

46. Parallèlement aux pouvoirs locaux, les unités territoriales des « organismes gouvernementaux » (préfectures) opèrent aux niveaux local et régional. Le plus haut représentant de l'administration centrale au niveau régional est le préfet, dont la fonction a été créée par la loi n° 7608 du 22 septembre 1992 « sur les préfectures » qui, pour la première fois après la chute du communisme, établit le préfet en tant que représentant du Conseil des ministres au niveau régional.

47. Il y a douze préfectures, qui correspondent aux limites des douze régions. Une nouvelle loi sur les préfets (n° 8927) a été adoptée le 25 juillet 2002. En vertu de la Constitution, les préfets exercent leurs fonctions au niveau régional. Conformément à la loi n° 8927 (2002), le préfet est le représentant du Conseil des ministres dans sa région. Il est nommé et révoqué par le Conseil des ministres et fait rapport au Premier ministre. D'un point de vue administratif, le préfet est placé sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur.

48. L'article 6 de la loi sur les préfets énonce la mission du préfet en ces termes :

- garantir la souveraineté, l'ordre constitutionnel et la protection de la santé publique ;
- gérer, superviser, suivre et coordonner l'activité des institutions publiques au niveau local ;
- coordonner l'activité des institutions centrales au niveau local avec les instances de l'administration locale dans les communes, les municipalités et les régions ;
- vérifier la légalité des actes approuvés par les organes de gouvernance locale dans les communes, les municipalités et les régions.

49. Dans la pratique, le préfet a pour mission de veiller à ce que les lignes politiques du pouvoir central soient suivies au niveau local. Cela a suscité des polémiques, en raison des pratiques partisans qu'un tel système peut entraîner à l'échelon local et parce que cela permet au pouvoir central d'exercer un contrôle direct sur les pouvoirs locaux et régionaux. Le préfet suit les affaires sociales, économiques et politiques de la région. Tous les documents d'orientation et les budgets sont soumis au préfet, qui peut détenir ces documents pendant une période de dix jours afin d'en vérifier la légalité.

Fragmentation des collectivités locales

50. Le ressort territorial des pouvoirs locaux en Albanie a toujours fait l'objet de critiques de la part des organisations nationales et internationales dont la vocation est l'assistance à la démocratie. La Recommandation 201 (2006) du Congrès demandait aux autorités albanaises d'envisager une réforme territoriale des petites communes rurales, de façon à ce qu'elles puissent assumer la gestion d'une plus grande part des affaires publiques. La grande majorité des interlocuteurs nationaux et internationaux interrogés pendant la visite de suivi reconnaissent la nécessité d'une fusion volontaire des petites collectivités locales. En effet, du fait de leur fragmentation elles ne sont pas en mesure de réaliser des économies d'échelle suffisantes pour être viables sur les plans financier et politique.

51. Les rapporteurs ont pris bonne note du fait que les conseils d'un certain nombre de municipalités rurales ne se réunissent que très rarement. Les dirigeants locaux vivent dans les grandes villes et ne résident pas en permanence dans leur circonscription. Selon les données du recensement de la population albanaise, la plupart des communes (294 sur 373) comptent moins de 10 000 habitants. Du fait de leur petite échelle et de leurs ressources limitées, la grande majorité des communes et certaines municipalités ne peuvent pas assurer une gestion efficace des affaires locales. Dans la plupart des cas, elles constituent un maillon complémentaire de l'administration régionale, où sont prises toutes les décisions importantes.

52. L'exemple le plus récent de modification des limites territoriales de collectivités locales en Albanie est semble-t-il le cas de deux communes de la région de Shkoder, Bushat et Barbullush, qui ont fusionné en 2003 pour former une seule entité. La fusion a été décidée avec l'accord des deux maires par leurs conseils communaux respectifs. Des consultations de la population avaient été organisées

dans chaque commune. A la suite des décisions des conseils communaux, la loi¹³ régissant la division administrative et territoriale des collectivités locales a été adoptée et la loi no. 8653 a été amendée par le parlement afin de refléter le nouveau nombre de communes, passé de 309 à 308.

53. Les rapporteurs se félicitent de cette démarche de fusion volontaire de communes et recommandent au Gouvernement albanais la mise en place de mesures d'incitation spéciales encourageant les collectivités locales à poursuivre dans cette voie. Ces mesures pourraient prendre des formes diverses, telles que l'attribution de davantage de moyens financiers aux communes fusionnées, la délégation de davantage de fonctions et compétences de l'Etat aux collectivités locales, l'octroi d'un statut juridique et d'une protection sociale appropriés aux élus et aux responsables nommés dans ces nouvelles communes de plus grande taille.

54. S'il est vrai que l'Albanie dispose d'un droit souverain de décider des limites territoriales de ses communes et municipalités, il est néanmoins souhaitable que les autorités centrales prennent les décisions relatives au ressort territorial des collectivités locales en tenant compte des principes de la Charte et en s'efforçant de satisfaire pleinement aux exigences des Recommandations 28 (1997) et 201 (2006) ainsi que de la Résolution 45 (1997) du Congrès. Le but premier de l'optimisation territoriale des collectivités locales en Albanie devrait être le renforcement des communes et des municipalités en leur conférant l'échelle et les compétences appropriées pour répondre aux besoins de la population locale le plus efficacement possible.

55. Les rapporteurs recommandent aux autorités albanaïses d'entreprendre une réforme du système territorial, soit en regroupant au sein d'entités plus grandes les petites communes et municipalités qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs missions, soit en les encourageant à s'associer volontairement. Cette réforme devra être menée parallèlement à la réduction du nombre des régions. Il va sans dire que toute solution à ce problème doit résulter d'un processus démocratique et participatif, dans le respect des dispositions constitutionnelles concernant la consultation des populations concernées (lorsqu'un changement des limites des collectivités locales s'impose) et en tenant compte de la coordination des collectivités territoriales à tous les niveaux.

3.3 Les compétences des collectivités locales albanaïses

3.3.1 Pouvoirs et fonctions attribués aux collectivités locales en Albanie

56. L'article 9 de la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales définit trois types de compétences (fonctions) pour les collectivités locales : exclusives, partagées ou déléguées. Aux termes de l'article 10, les collectivités locales disposent de pleins pouvoirs en matière d'administration, de services, d'investissements et de réglementation pour l'exercice de leurs compétences exclusives. Néanmoins, le même article n'indique pas clairement que les collectivités locales doivent exercer leurs compétences exclusives de façon indépendante et sous leur propre responsabilité. L'absence d'une telle disposition dans la loi organique peut donner lieu à des interprétations erronées de l'exclusivité des pouvoirs, a fortiori lorsque le même article (paragraphe 2) pose une exigence selon laquelle « les communes et les municipalités exercent leurs compétences conformément à la politique régionale et nationale ».

3.3.2 Compétences exclusives

57. En vertu de la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, les communes et les municipalités exercent quatre grandes catégories de compétences exclusives :

a. Les infrastructures et services publics, par exemple l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets, les transports publics, l'éclairage public, les parcs et espaces publics, etc.

b. Le développement économique local, par exemple l'élaboration des programmes, la réglementation et le fonctionnement des marchés publics et des réseaux commerciaux, le développement des petites entreprises, les services vétérinaires, la protection et la valorisation des forêts et pâturages locaux, etc.

¹³ Loi n° 9123 du 29 juillet 2003 sur la division administrative et territoriale des collectivités locales de la République d'Albanie.

c. Les compétences sociales, culturelles et récréatives, par exemple la sauvegarde et la promotion du patrimoine historique et des biens culturels locaux, la gestion des institutions pertinentes, l'organisation d'activités de loisirs, les services sociaux – notamment les orphelinats, les crèches, les maisons de retraite, etc.

d. La sécurité civile : l'ordre public et la sécurité civile.

58. L'attribution de compétences exclusives aux municipalités a été effectuée en deux étapes. La grande majorité des compétences exclusives ont été confiées aux collectivités locales juste après la mise en œuvre de la loi organique. Certaines fonctions, comme l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées et l'urbanisme, relèvent de leurs compétences depuis janvier 2002.

3.3.3 *Compétences partagées*

59. Les municipalités peuvent en outre assumer des compétences partagées, notamment en matière d'éducation préscolaire et pré-universitaire, de soins de santé préventifs et de protection de la santé publique, d'assistance sociale, de protection de l'environnement, etc.

60. L'article 11 de la loi organique prévoit que les communes et les municipalités peuvent exercer des compétences partagées séparément ou conjointement avec le pouvoir central. Il est difficile, sur la base d'une définition aussi floue des compétences partagées, de comprendre la nature de ces compétences. Cette disposition devrait préciser davantage les procédures applicables aux compétences partagées, ainsi que les régimes juridiques et les modalités financières de leur mise en œuvre. Il conviendrait aussi de souligner que l'identification des compétences partagées ne devra faire l'objet d'aucune loi autre que celle relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Les rapporteurs recommandent vivement que la liste des compétences partagées soit complétée sans faire référence à d'autres lois qui pourraient énumérer d'autres compétences partagées.

3.3.4 *Compétences déléguées*

61. Les municipalités et communes albanaises exercent également des compétences déléguées. Il s'agit de compétences normalement assurées par les autorités centrales mais qui, en vertu d'une loi ou d'un accord contractuel, sont assignées aux pouvoirs locaux. Le pouvoir central garantit l'aide financière nécessaire à l'exercice de ces compétences ; cependant, les pouvoirs locaux peuvent y consacrer une partie de leurs ressources financières propres afin d'améliorer le niveau des prestations.

62. Les compétences peuvent être déléguées à titre obligatoire ou facultatif. La loi organique ne précise pas les compétences qui peuvent être déléguées aux collectivités locales, chose tout à fait inhabituelle dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. La plupart d'entre eux, en effet, définissent les compétences déléguées dans des lois organiques et des dispositions constitutionnelles.

63. En vertu de l'article 13 de la loi organique, les communes et les municipalités ont le droit de déléguer des compétences au second niveau de l'administration subnationale (la région), qui est responsable de l'harmonisation des politiques régionales avec la politique nationale. Cette disposition de la législation albanaise est tout à fait inhabituelle : il s'agit d'une pratique peu courante parmi les Etats membres. Le paragraphe 2 de l'article concerné se limite à mentionner que la délégation doit reposer sur un accord entre l'administration régionale et les collectivités locales. Aucune réglementation spécifique ni bien définie n'indique selon quelles modalités et sous quelle forme se fait cette délégation de compétence. Par ailleurs, aucun mécanisme juridique ne garantit la protection des collectivités locales dans cette procédure, et le système juridique manque de clarté concernant les modalités financières d'une telle délégation de compétences.

64. Etant donné que dans la plupart des nouvelles démocraties, le terme « volontaire » renvoie en pratique à des dispositions « contraignantes », cette disposition particulière de la législation albanaise peut être vue comme un facteur de risque potentiel pour l'autonomie locale. De l'avis des rapporteurs, la législation albanaise devrait prévoir des garanties juridiques pour les collectivités locales, de façon à ce que le recours à la délégation de compétences du niveau inférieur au niveau supérieur réponde à

un principe de subsidiarité et non pas à une volonté de retirer des compétences aux communes et aux municipalités albanaises.

3.4 Structure de l'autonomie locale

3.4.1 Instances délibératives locales : les conseils

65. Les conseils locaux sont les organes représentatifs des communes et des municipalités. Leurs membres sont directement élus par les citoyens. Les élections locales se tiennent tous les quatre ans à l'échelle du pays tout entier. Les municipalités et les communes sont dotées de conseils élus par la population à la proportionnelle, sur listes bloquées. Les maires et les chefs de commune sont élus au suffrage direct selon un système majoritaire.

LG units with	Number of Councillors
5 000 inhabitants	13
5 000-10 000 inhabitants	15
10 000-20 000 inhabitants	17
20 000-50 000 inhabitants	25
50 000-100 000 inhabitants	35
100 000-200 000 inhabitants	45
Over 200 000 inhabitants Municipality of Tirana	55

66. Comme on l'a déjà dit, les élections au conseil sont organisées selon un système électoral à la proportionnelle, reposant sur un scrutin de liste plurinominal – les partis politiques présentent des listes de candidats à l'élection. Comme indiqué plus haut au paragraphe 34, les modifications apportées en juillet 2012 au Code électoral de l'Albanie, en vertu de la loi n° 74/2012, ont donné à des groupes d'électeurs le droit de présenter des candidats aux conseils locaux. Il n'est pas possible pour un candidat de se présenter à plus d'un conseil. Par ailleurs, un candidat proposé par un groupe d'électeurs ne peut être soutenu, directement ou indirectement, par d'autres candidats d'une entité électorale (par exemple un parti politique) en lice pour la même élection.

67. La taille du conseil d'une municipalité ou d'une commune est déterminée par le nombre de ses habitants, conformément à l'article 24 de la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Les conseils locaux exercent les compétences suivantes :

- Adoption des statuts et des règlements intérieurs
- Election et destitution du président, du vice-président et du secrétaire du conseil
- Adoption de la structure organisationnelle et administrative de la collectivité locale et des entités qui lui sont subordonnées
- Approbation des dossiers de financement des sociétés et des entreprises municipales, ainsi que des personnes morales appartenant à la municipalité
- Adoption des budgets locaux et de leur révision
- Décisions concernant tout changement relatif à la propriété ou à l'usufruit de biens appartenant à la collectivité locale
- Mise en œuvre et supervision du système de contrôle interne
- Décisions concernant les taux des taxes et redevances locales
- Prise de décision concernant les créances et les dettes
- Adoption de normes et critères pour l'exercice des compétences des collectivités locales
- Nomination des délégués au conseil régional
- Décisions concernant les pouvoirs attribués aux membres
- Décisions concernant la coopération intermunicipale et l'approbation d'entités communes
- Autorisation de voies de recours et de procédures engagées par la collectivité locale
- Dénomination des rues, places, territoires et institutions
- Octroi de titres honoraires et de bonus
- Décisions concernant le blason de la communauté locale
- Adoption de règlements et de normes et fixation des modalités de l'exercice des compétences déléguées.

68. Le conseil local est dirigé par un président et un vice-président qui sont élus parmi les membres du conseil. L'un et l'autre sont élus et peuvent être destitués à la majorité qualifiée (aux deux tiers des

membres) et à bulletin secret. Le président dirige les réunions, propose l'ordre du jour et signe les décisions du conseil. Le vice-président assume les responsabilités du président en son absence. Le secrétaire du conseil est nommé et destitué à la majorité simple du conseil, sur proposition de son président. Le secrétaire conserve les documents du conseil, établit les procès-verbaux de séance, prépare l'ordre du jour et avise les membres de la tenue des réunions, publie les décisions prises par le conseil et organise les auditions publiques. La procédure de destitution du président, du vice-président et du secrétaire peut être engagée à l'initiative d'un tiers des membres du conseil.

69. Les conseils locaux prennent les décisions concernant les questions budgétaires, fiscales ou relatives à la propriété à la majorité des trois cinquièmes. L'élection des instances dirigeantes et d'autres questions institutionnelles sont décidées à la majorité qualifiée (les deux tiers des suffrages), et toutes les autres questions sont votées à la majorité simple. Sur décision du conseil, le vote peut être ouvert (par appel nominal) ou secret.

70. La dissolution du conseil local peut être prononcée par décret du Conseil des ministres si :

- aucune session n'a été organisée pendant une période de trois mois ;
- le conseil n'a pas été en mesure d'adopter le budget local dans un délai de trois mois à compter de la date limite fixée par la législation albanaise ;
- la collectivité locale fusionne avec une autre collectivité locale ;
- le conseil local a enfreint la Constitution ou d'autres lois.

71. Dans ce cas, il y a lieu d'organiser une nouvelle élection locale conformément au Code électoral. La législation albanaise ne précise pas le type d'actes considérés comme étant constitutifs d'une « violation de la Constitution ou d'autres lois ». Les rapporteurs considèrent que l'imprécision de l'expression « violation des lois » pourrait présenter un risque potentiel pour les collectivités locales. Il est à noter que dans la législation de la plupart des Etats membres, les causes et les procédures de destitution des organes délibératifs locaux sont énoncées de manière très détaillée.

72. Une spécificité de la législation albanaise est que les conseils locaux n'exercent aucune autorité ni compétence à l'égard des maires. La loi organique sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales ne prévoit aucun mécanisme clair permettant l'équilibre des pouvoirs entre le conseil et le maire élu au suffrage direct, ou concernant les procédures applicables pour débloquer la situation dans l'éventualité d'un conflit entre le maire et le conseil. Sur le plan juridique, le conseil local n'a pas le pouvoir de formuler des conclusions quant à l'efficacité de la prestation du maire ou d'engager une procédure de destitution, sauf dans les cas où le maire a été absent pendant plus de trois mois. Le conseil local n'a pas le droit de contester le mandat du maire ni d'engager une procédure de destitution (ce droit appartient au Conseil des ministres). Il ne peut pas non plus fixer les procédures d'élection d'un nouveau maire après la démission volontaire du maire (ce droit appartient au préfet – représentant du pouvoir central). Ces dispositions de la loi organique affaiblissent la position des instances délibératives locales vis-à-vis des maires élus au suffrage direct.

3.4.2 *Les maires des communes et des municipalités*

73. Le maire est à la tête de l'organe exécutif d'une collectivité locale. Il est élu pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct à bulletin secret, selon un mode de scrutin majoritaire. Les candidats au poste de maire sont nommés par les partis politiques ou par des groupes d'électeurs. Les candidats doivent résider dans la collectivité locale dans laquelle ils se présentent. Un candidat proposé par un groupe d'électeurs ne peut être soutenu par d'autres partis politiques ou par des candidats indépendants en lice pour la même élection.

74. Le maire a un ou plusieurs adjoints selon ce que prévoient les statuts de la collectivité locale. Les adjoints au maire sont désignés et destitués par le maire. Le mandat du maire d'une municipalité ou commune doit être validé par un tribunal et un avis officiel doit être envoyé au conseil local concerné. Le mandat du maire prend effet dès sa prestation de serment et prend fin lorsqu'un nouveau maire signe un document similaire. La cérémonie de prestation de serment a lieu pendant une séance spéciale du conseil local. Si le conseil n'est pas en mesure d'organiser une telle séance dans les 30 jours suivant l'annonce officielle des résultats définitifs d'une élection, le préfet organise la cérémonie de prestation de serment du nouveau maire.

75. Le maire d'une commune ou d'une municipalité :

- exerce toutes les compétences dévolues aux collectivités locales, hormis celles qui sont exclusivement attribuées à l'instance délibérative locale ;
- applique les décisions du conseil local ;
- prend des mesures pour préparer les réunions du conseil local en fonction de l'ordre du jour de la réunion ;
- rend compte au conseil de la situation socio-économique et des prestations de services, tous les six mois ou à la demande du conseil local ;
- est membre de droit du conseil régional ;
- désigne et destitue le ou les adjoints au maire ;
- désigne et destitue les dirigeants de toutes les institutions et entreprises de la collectivité locale ;
- désigne et révoque les employés de toutes les institutions et entreprises de la collectivité locale ;
- est responsable du respect de tous les engagements et responsabilités assumés par la municipalité ;
- prend des mesures pour assurer la qualification et la formation du personnel de la collectivité locale et des employés qui lui sont subordonnés ;
- a le droit de demander au conseil local de réexaminer ses décisions ; cependant, si le conseil rejette cette demande, le maire n'a pas le droit de la renouveler.

76. Le mandat du maire d'une commune ou d'une municipalité est suspendu s'il :

- refuse de prêter serment ;
- ne réside plus dans la municipalité dont il a la charge ;
- est candidat au parlement ou est élu député ;
- est reconnu incapable par un tribunal, ou
- donne sa démission.

77. Le maire peut être destitué par le Conseil des ministres s'il enfreint la Constitution et les lois de l'Albanie, et s'il fait l'objet d'une condamnation pénale. Le maire peut être destitué par le Conseil des ministres sur demande du conseil local s'il a été absent pendant plus de trois mois. En l'absence du maire, l'adjoint au maire assume ses responsabilités.

3.4.3. Structure territoriale et administrative des municipalités et des communes

78. L'administration des communes et des municipalités est divisée en services et en directions. Le nombre de ces unités structurelles varie suivant les collectivités locales. Les municipalités en ont davantage que les communes mais, d'une manière générale, toutes les collectivités locales d'Albanie ont au moins des services en charge des questions financières, des questions juridiques, de la passation des marchés, de l'aménagement du territoire et du contrôle, ainsi que des services administratifs. Le nombre et les fonctions des unités structurelles sont définis sur décision du conseil local. Les chefs des services et directions, de même que les employés, sont nommés et révoqués par le maire.

79. Les municipalités et les communes ont des unités territoriales (subdivisions) conformément aux dispositions des articles 45 et 47 de la loi organique sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales. Les communes sont subdivisées en villages. Chaque village situé sur le territoire d'une commune élit un conseil de village à la majorité simple (la moitié des résidents plus une voix) tous les trois ans et après chaque élection locale. Le conseil de la commune détermine le nombre des membres du conseil de village. Ce dernier élit son chef parmi ses membres à bulletin secret, à la majorité simple. Le conseil de la commune supervise l'élection du conseil de village et de son chef.

80. Le chef et le conseil du village sont responsables du développement économique et social à l'échelon local, de l'exploitation des ressources naturelles et de l'harmonie sociale. Le chef du village a un cachet et peut vérifier et confirmer l'enregistrement des documents relatifs à la propriété ou à l'état-civil. Il (ou elle) a le droit de participer aux séances du conseil de la commune en tant qu'observateur. Les décisions prises par les conseils de commune s'imposent aux chefs de village et aux membres des conseils de village. Les fonctions détaillées et les obligations du conseil de village et de son chef sont énoncées dans les statuts du conseil de village, adoptés par le conseil de la commune concernée.

81. Les municipalités sont subdivisées en quartiers. Le conseil municipal détermine la structure des différents quartiers et le nombre d'employés de chacun d'eux. Les quartiers sont gérés par des administrateurs nommés par le maire et directement subordonnés à ce dernier. Les devoirs détaillés des quartiers sont définis par le conseil municipal mais, d'une manière générale, il s'agit d'organes exécutifs subordonnés au maire. Leur fonction est d'exécuter les décisions du maire et du conseil sur leur secteur respectif.

3.4.4 *Les conseils de réglementation territoriale (anciennement conseils d'ajustement territorial)*

82. L'aménagement et le développement du territoire sont rigoureusement réglementés en Albanie. L'instance décisionnaire suprême en la matière est Conseil national d'aménagement du territoire, placée sous l'autorité du Premier ministre, et composé de fonctionnaires du gouvernement central. Des conseils de réglementation territoriale (appelés conseils d'ajustement territorial avant l'adoption de la nouvelle loi n° 10119 en 2009, ci-après CRT) sont en place au niveau des régions, des municipalités et des communes, ainsi qu'au niveau de la capitale, Tirana.

83. L'aménagement du territoire est centralisé conformément à la législation sectorielle de ce domaine (lois n° 8405¹⁴ et n° 8991). L'Agence nationale d'aménagement du territoire a pour mandat d'adopter toutes les études et tous les documents concernant l'aménagement du territoire (toutes les études d'urbanisme sont réalisées par l'Institut d'études et de projets d'urbanisme, directement subordonné au ministère des Travaux publics et des Transports) :

- schémas directeurs pour les zones couvrant une superficie supérieure à 10 hectares ;
- études d'urbanisme et schémas directeurs pour les zones touristiques ;
- plans d'aménagement et études d'urbanisme pour les villes de plus de 100 000 habitants ;
- études d'urbanisme pour les centres villes des municipalités de plus de 50 000 habitants ;
- plans d'urbanisme partiels couvrant des superficies supérieures à 15 hectares en milieu urbain ;
- études d'urbanisation pour les parcs urbains, les réserves nationales, les zones spéciales, les ports, les infrastructures (routes, voies ferrées, réseau électrique et réseaux d'assainissement, etc.) ;
- chantiers d'une emprise de plus de 0,5 hectare dans les villes, villages et lotissements ;
- permis de construire dans les centres villes.

84. Le système d'aménagement du territoire fait intervenir tous les niveaux de l'organisation territoriale, du niveau national à celui des communes et des municipalités. La structure est divisée en trois catégories. La première inclut la ville de Tirana et 13 grandes municipalités, la deuxième inclut les autres municipalités et la troisième comprend les communes. Des CRT sont en place dans les collectivités locales de la première catégorie et au niveau régional. Les collectivités locales de deuxième et troisième catégories (municipalités et communes) n'ont que des bureaux d'aménagement du territoire. Chaque collectivité locale dispose d'un service d'urbanisme qui s'occupe des aspects techniques.

85. Les CRT des collectivités de la première catégorie sont composés du personnel technique municipal adéquat (concepteurs urbains, architectes, experts du cadastre), du chef de la police du bâtiment et du maire. Le CRT de Tirana comporte 21 membres et inclut en outre les chefs des districts urbains de Tirana. Les CRT décident des questions non couvertes par la réglementation de l'Agence nationale d'aménagement du territoire ; dans la plupart des cas, leur fonction est limitée à la préparation de la documentation pour le processus de prise de décision centralisé.

86. La même fonction est dévolue aux CRT au niveau régional (qui participent à la planification du développement territorial des régions. Selon la loi n° 8405, des représentants des conseils municipaux peuvent participer aux séances de ces conseils aux niveaux local et régional. Si les représentants des conseils locaux ne sont pas du même avis que leur CRT, ils ont le droit de lui demander de revoir sa position, mais une fois seulement. Si le CRT rejette la demande de révision, la décision du CRT entre en vigueur (article 21, loi n° 8405). Selon l'article 23 de la même loi, dans certains cas, le ministère des Travaux publics et des Infrastructures peut dissoudre les CRT.

87. La loi organique définit la politique d'urbanisme et le développement du territoire comme des compétences exclusives des collectivités locales, mais en fait, toutes les décisions en la matière sont

¹⁴ <http://www1.law.nyu.edu/eecr/bycountryrefs/albaniaUrbanPlan.html>

prises par des structures parallèles (CRT), comme nous l'avons vu, et non pas par les instances délibératives locales. En outre, lorsqu'il s'agit du développement et de l'aménagement de territoires importants, de centres villes ou de zones touristiques, les décisions sont prises par l'Agence nationale d'aménagement du territoire, qui est directement subordonnée au Premier ministre albanais. De plus, le contrôle de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire et le maintien des normes de construction sont assurés par les inspecteurs du bâtiment, subordonnés au ministère des Travaux publics et des Transports d'Albanie.

88. De l'avis des rapporteurs, un système aussi centralisé ne permet pas la protection des intérêts locaux légitimes, et la participation des habitants à l'élaboration des plans d'urbanisme et d'aménagement est minime. Un système d'aménagement du territoire aussi complexe, redondant et lourdement administré empêche les collectivités locales d'exercer leurs compétences exclusives ou de prendre des mesures dans des situations qui ont suscité des inquiétudes tant au sein de la société albanaise qu'au sein des organisations financières internationales, comme lorsque les inspecteurs du bâtiment ont procédé à la démolition de zones d'habitat illégal dans le village de Jale en 2009.

89. Il a été porté à l'attention des rapporteurs que plusieurs maires, membres de l'organe exécutif du projet « Construire une plate-forme durable » du Conseil de l'Europe, qui ont participé aux séminaires régionaux, ont mis en évidence la difficulté (et parfois l'impossibilité) pour un bon nombre de communes et les petites municipalités, de l'application de la législation sur l'aménagement du territoire en raison de leur manque de ressources humaines et financières.

3.4.5 La police dans les municipalités et les communes

90. En vertu de la loi n° 8224¹⁵, des corps de police ont été créés dans les communes et les municipalités. En règle générale, les effectifs des polices municipales ou communales se composent d'un chef de police (inspecteur) et d'agents. Les agents du conseil municipal sont sélectionnés par une commission spéciale composée d'un représentant du préfet et du commissaire de police. Les candidats retenus sont officiellement nommés par le maire.

91. La police municipale est chargée des missions suivantes : protection des biens communaux, prévention des pollutions de l'environnement, conseils aux citoyens concernant des questions d'ordre public, prévention de l'occupation illégale de bâtiments, inspection de l'activité commerciale dans les rues, contrôle du respect de la réglementation relative aux horaires de travail dans les bars, les restaurants, les maisons de jeu et autres lieux publics, prévention des risques de catastrophe, organisation de la protection des affiches et publicités régulièrement apposées, etc. Dans certains cas (personnalités de haut niveau, situations d'urgence), les agents de police municipale peuvent exercer les fonctions des agents de police de l'Etat et activer les procédures énoncées dans le Code de procédure pénale d'Albanie. Les grilles de rémunération, les conditions de service, les directives opérationnelles et les instructions sont fournies par le ministère de l'Intérieur. De fait, fonctionnellement cette institution est plus rattachée à ce ministère qu'aux autorités locales ; sa subordination aux communes et aux municipalités est plutôt d'ordre nominal.

3.5 Statut de la capitale

92. D'un point de vue juridique, la municipalité de Tirana fait partie du conseil régional de Tirana. Elle y est représentée par 12 membres, dont le maire. Réciproquement, le président du conseil régional de Tirana est membre du conseil municipal de Tirana. Selon les autorités de la capitale, le conseil régional aurait plutôt pour vocation de fédérer plusieurs petites municipalités – notamment celles qui sont vraiment trop petites pour rester isolées. Le conseil régional pourrait alors jouer un rôle de coordination. C'est pourquoi le conseil municipal de Tirana ne juge pas nécessaire de participer aux réunions du conseil régional de Tirana⁵. Bien qu'ils reconnaissent la position particulière de Tirana en tant que capitale de l'Albanie, et malgré sa puissance économique, les rapporteurs trouvent regrettable qu'il y ait apparemment très peu de contacts entre la ville et le conseil régional.

93. La ville de Tirana est elle-même dorée d'un cadre institutionnel différent de celui des autres villes albanaises : elle est divisée en arrondissements, qui élisent chacun leurs propres conseil et chef du conseil. Les subdivisions territoriales de la municipalité de Tirana sont des composantes de l'administration de la ville et ont des droits semblables à ceux du conseil municipal.

¹⁵ <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7488>

94. Malgré ses dimensions et sa puissance économique, Tirana n'est pas dotée d'instruments financiers, fiscaux et budgétaires supplémentaires qui la distingueraient des autres municipalités. Son statut est semblable à celui d'une municipalité ordinaire. La loi n° 8654 sur l'organisation et le fonctionnement de la municipalité de Tirana ne prévoit pas l'octroi de fonctions spécifiques à la ville, outre celles attribuées aux collectivités locales ordinaires par la loi n° 8652. De l'avis des rapporteurs, il est essentiel d'envisager d'améliorer le statut juridique de Tirana, son intégration dans le système du gouvernement régional et les relations entre la municipalité de Tirana et la Région de Tirana, par exemple en reconnaissant Tirana comme une « ville-région », ou en lui donnant un statut équivalent à celui d'une région. Cette solution présenterait en outre l'avantage d'être dans l'intérêt de la coopération entre la capitale et la région, tout en permettant une éventuelle extension des limites territoriales de la ville.

3.6 Participation des citoyens à la vie publique locale

95. L'Albanie n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale. Cependant, la loi n° 8652 prévoit des mécanismes clairs de participation des citoyens à la prise de décision locale. Cette loi régit l'utilisation de deux instruments de participation des citoyens ; a) les réunions ouvertes et b) l'information de la population locale sur les décisions à prendre par le conseil local. L'article 34 de la loi n° 8652 dispose que tout citoyen a le droit de participer aux réunions du conseil local. D'une manière générale, toutes les réunions sont ouvertes au public mais, dans certains cas, le conseil peut, à la majorité des votes, annoncer une réunion à huis clos.

96. Les autorités locales ont l'obligation d'organiser des auditions publiques pour les décisions portant sur des questions financières et budgétaires (article 35 de la loi n° 8652). Les auditions publiques peuvent être organisées avec des citoyens, des experts et des groupes d'intérêt d'une façon qui permette aux participants d'exprimer leur avis sur les questions dont il est débattu. En outre, la loi n° 8503 sur le droit du public à être informé des documents officiels fait obligation à toutes les collectivités locales d'Albanie de publier leurs décisions dans des journaux et des lieux publics afin de les porter à la connaissance du grand public. Toutefois, la participation des citoyens à ces audiences publiques a un caractère formel et peu d'impact sur les décisions prises par les organes administratifs à divers niveaux de l'administration publique dans le pays.

97. La législation albanaise ne reconnaît pas des outils de démocratie directe tels que le droit de pétition, les commissions de citoyens, etc. La participation du public est nominale dans le processus d'organisation et d'aménagement du territoire. Les CRT ne disposent d'aucune réglementation qui permettrait à la population locale de participer à la prise de décision.

4. LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE EN ALBANIE

98. Selon la législation albanaise, l'Albanie est divisée en 12 régions (*qarks*). Le *qark* est défini comme un second niveau d'autonomie locale qui assume des compétences essentiellement liées au développement économique et social, ainsi que d'autres compétences déléguées par les collectivités locales du premier niveau ou par le pouvoir central. De ce point de vue, l'emploi du terme « région » pour *qark* pourrait ne pas être très approprié. Une traduction plus exacte serait « comté ».

99. Selon la terminologie classique de la gouvernance, une « région » est une unité de l'administration subnationale, tandis que le « comté » est une unité administrative territoriale pour la gestion d'entités locales couvrant un territoire plus grand qu'une ville ou un village. Le *qark* albanaise, selon sa définition juridique, est le second niveau d'autonomie locale et non pas une unité d'une administration subnationale qui régit une part substantielle des affaires nationales. Autrement dit, en vertu de cette définition juridique, il n'y a pas de régions en Albanie. Il n'y a qu'un second niveau d'autonomie locale doté de pouvoirs très limités, sans compétences propres et sans ressources financières. La structure administrative des conseils régionaux est faible et largement dominée par le préfet. Leurs instances délibératives ne sont pas élues au suffrage direct mais sont composées de représentants de droit de communes et de municipalités situées sur le territoire du *qark*.

100. Le budget du *qark* se compose principalement de subventions conditionnelles et de cotisations issues des subventions sans conditions d'utilisation allouées aux communes et aux municipalités situées sur le territoire du *qark*. D'une manière générale, il y a deux structures parallèles dans chaque

qark. La première se décompose comme suit : le conseil régional, son président, les communes et les municipalités. La seconde inclut le préfet, les sous-préfets et les districts qui constituent les unités administratives des ministères de tutelle. Du fait de cette double structure régionale, le rôle du conseil du *qark* est assez général par essence et il est difficile de savoir quelles affaires relèvent de sa compétence exclusive. Ainsi, l'un des enjeux de la démocratie régionale en Albanie est la clarification du rôle et des fonctions des *qarks*. Les rapporteurs maintiennent qu'il devrait y avoir une délimitation claire entre les pouvoirs du préfet et ceux du conseil du *qark*.

101. Le deuxième enjeu concerne l'efficacité d'une échelle telle que celle des *qarks*. L'Albanie est un petit pays à la topographie variée, avec des zones géographiques différenciées. Les avis divergent sur la question de savoir s'il faut conserver tous les *qarks* actuels ou les supprimer totalement ; néanmoins, beaucoup s'accordent à dire que leur nombre actuel (12) est bien trop élevé pour un si petit pays. Avec des régions moins nombreuses mais de taille plus importante (5-7), l'Albanie aurait un découpage territorial plus conforme à celui d'autres pays européens. Cela permettrait en outre aux régions de développer les fonctions normalement dévolues à ce niveau de gouvernance territoriale, à savoir le développement économique et social ainsi que les questions relatives à l'environnement.

102. Il va sans dire qu'il appartient aux Albanais de décider souverainement de l'opportunité ou non d'avoir un niveau régional d'administration subnationale. Toutefois, quelle que soit la décision prise en fin de compte, le Gouvernement albanais a le devoir de veiller à ce que le modèle en place corresponde pleinement aux normes européennes. Dès lors, si les *qarks* doivent constituer le niveau d'administration régional, il faudrait qu'ils aient un territoire adapté et des fonctions claires, la structure duale de l'administration régionale (le préfet et le conseil élu) étant remplacée par une structure régionale unifiée, en évitant tout chevauchement et tout contrôle administratif occulte.

103. Bien que le terme albanais *qark* corresponde au deuxième niveau d'autonomie locale, les rapporteurs estiment qu'à des fins de clarification, le terme *region* employé dans la version anglaise officielle de la loi n° 8652 devrait être remplacé par celui de *county*, qui constituerait une appellation plus appropriée, évitant toute interprétation erronée et toute analogie avec la régionalisation. Par ailleurs, le *qark* étant un deuxième niveau d'autonomie locale, les principes régissant sa structure administrative et ses organes élus devraient être conformes aux principes de la Charte. Les rapporteurs suggèrent par conséquent qu'il serait peut-être opportun d'envisager l'introduction d'une élection au suffrage universel direct pour le conseil régional et la clarification des règles relatives à l'élection / nomination des membres de l'exécutif et à leur obligation de rendre directement des comptes aux organes délibératifs d'un *qark* élus au suffrage direct.

4.1 Compétences et structure du niveau régional

104. Les compétences et la structure du niveau régional sont définies par la loi n° 8652 de juillet 2000 sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales. Selon l'article 5 de cette loi, le *qark* est le deuxième niveau d'autonomie locale, composé de plusieurs communes et municipalités ayant des liens et des intérêts communs sur les plans géographique, historique, culturel et social. La délimitation d'un *qark* correspond aux limites des communes et des municipalités relevant de sa juridiction, son centre administratif étant situé dans l'une des municipalités de son territoire.

105. L'article 6 de la loi n° 8652 dispose qu'un *qark* est subdivisé en districts, dont les limites territoriales et les appellations sont définies par la loi n° 8653 sur les divisions administratives et territoriales des collectivités locales de la République d'Albanie.

106. L'organe représentatif d'un *qark* est le conseil régional. Le pouvoir exécutif est exercé par le président et le bureau du conseil régional. Le *qark* peut avoir ses propres sceau et symboles. La fonction d'un *qark* est l'élaboration et la mise en œuvre de la politique régionale et son harmonisation avec la politique nationale. En vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la loi n° 8652, les *qarks* peuvent avoir d'autres compétences conférées par les lois de l'Albanie. Les *qarks* exercent en outre les compétences qui leur sont déléguées par les municipalités et les communes, sur la base d'accords entre les parties (paragraphe 2 du même article), et celles qui lui sont déléguées par le pouvoir central.

107. De l'avis des rapporteurs, la législation albanaise devrait donner une définition plus claire des pouvoirs et des compétences. Ainsi, la loi n° 8652 définit les régions comme un second niveau d'autonomie locale, tout en prévoyant par ailleurs que la fonction d'une région est uniquement

d'harmoniser la politique de développement régional avec celle du pouvoir central et d'exercer les compétences déléguées.

108. Les *qarks* peuvent conclure des accords de coopération avec d'autres collectivités locales (y compris celles situées sur leur territoire) et créer des entités communes pour la prestation de services. Cette disposition pourrait être perçue comme une menace potentielle pour le premier niveau de gouvernance locale dans la mesure où, en théorie, cela donne le droit à la région, entre autres, de se substituer pleinement aux communes et aux municipalités dans l'exercice des compétences exclusives.

4.2 La structure des régions

109. La plus haute instance de prise de décision d'une région en Albanie est le conseil régional, composé de membres de droit élus. Chaque commune et municipalité nomme ses délégués au conseil régional. Cette délégation doit inclure le maire élu. Le nombre des membres du conseil dépend de la taille de la population dans chaque commune ou municipalité.

110. Ainsi, 148 collectivités locales ne sont représentées que par leur maire dans les conseils régionaux d'Albanie ; 152 communes et municipalités ont deux (essentiellement des maires et des chefs de conseils locaux) ou trois délégués, et 71 en ont quatre. La municipalité de Durrës compte cinq délégués et la capitale, Tirana, 11 dans leur conseil régional respectif. Le nombre exact des délégués de chaque commune ou municipalité au sein du conseil régional est défini par le préfet de la région sur la base de l'article 50 de la loi n° 8652 et des données statistiques relatives à la population de chaque collectivité locale au 1^{er} janvier de l'année concernée. Le conseil régional le plus important est celui de la région de Tirana, qui compte 83 délégués.

Nombre de délégués des Communes et municipalités au Conseil Régional	
Nb d'habitants	Nb de délégués
Jusqu'à 5 000	1
5 001 – 10 000	2
10 001 – 30 000	3
30 001 – 50 000	4
50 001 – 100 000	5
Plus de 1000	5 + 1 par tranche supplémentaire de 50 000

111. Les conseils régionaux organisent au moins une session tous les trois mois. Les missions du conseil régional sont les suivantes :

- adopter ses statuts et son règlement intérieur ;
- prendre les décisions concernant le montant des subventions versées par chaque commune et municipalité à transférer sur le budget régional ;
- adopter et amender le budget régional ;
- décider de la structure administrative du gouvernement régional, des statuts et des conditions de service au sein de l'administration ;
- fixer les taux des droits et taxes applicables dans la région ;
- prendre les décisions relatives à la gestion des biens de la région ;
- décider des symboles régionaux ;
- élire et destituer le président, les vice-présidents et les membres du bureau du conseil régional ;
- nommer et destituer le secrétaire du conseil régional ;
- prendre toutes décisions relatives aux questions budgétaires et organisationnelles à la majorité qualifiée (les 2/3 des votes), et les autres décisions à la majorité simple ;
- soumettre les décisions du conseil au préfet sous dix jours.

112. Le président du conseil régional est élu parmi les conseillers régionaux à la majorité simple et est le représentant suprême de l'institution. Il (ou elle) dirige les séances du conseil et se charge d'établir l'ordre du jour des réunions. Il signe les décisions du conseil et les procès-verbaux de séance. C'est par ailleurs le chef de l'exécutif régional. Il est chargé de veiller à l'exécution des décisions du conseil, ainsi que de nommer et révoquer le personnel administratif du conseil et des institutions régionales. Le président est responsable devant le conseil. En l'absence du président, ses fonctions sont

exercées par le ou les vice-présidents. Le secrétaire du conseil est chargé d'organiser les sessions du conseil et de préparer les procès-verbaux de séance.

113. Le bureau du conseil régional est l'organe de coordination qui adopte les projets de décisions, les documents et l'ordre du jour du conseil. Tous les six mois, il rend compte au conseil du développement socio-économique de la région. Pour les questions urgentes, le conseil peut prendre des décisions dans les domaines relevant de sa compétence à la majorité des votes des membres du bureau. La décision prise doit être validée lors de la séance suivante du conseil régional. Les décisions prises par le bureau et non appuyées par la majorité du conseil régional n'ont plus aucune légalité.

114. La loi n° 8652 précise que le fonctionnement du conseil régional ne doit en aucun cas limiter l'autonomie des communes et des municipalités. Cependant, la législation albanaise ne prévoit aucune disposition additionnelle visant à éviter tout chevauchement de compétences ou conflit entre les collectivités régionales et les collectivités locales.

4.3 Les subdivisions de l'administration régionale

115. Les administrations régionales ont plusieurs unités structurelles. Parmi les unités obligatoires, il y a lieu de citer le conseil de réglementation territoriale (CRT, voir point 3.4.4.), qui décide du développement et de l'aménagement du territoire. Ce conseil est composé de représentants d'agences régionales et des présidents des conseils de développement régional. Les représentants des municipalités et communes peuvent assister aux séances de ces conseils à titre consultatif uniquement. Il y a des services en charge de la planification économique et sociale, des questions administratives, développement du tourisme, etc. Le nombre de services et d'unités structurelles varie suivant les régions.

116. La loi reconnaît que les municipalités et les communes sont des unités territoriales des régions. Mais il existe en outre d'autres unités territoriales aux côtés de celles-ci au sein du système actuel, les districts. Un sous-préfet est nommé dans chaque district pour coordonner les activités des agences du pouvoir central sur le territoire des districts. Selon les explications fournies par le Gouvernement albanais, ces derniers n'ont aucun lien avec les collectivités locales. En particulier, ils sont totalement dissociés des administrations régionales. Dans les faits, cependant, les districts restent semble-t-il un puissant outil de gestion territoriale et d'administration verticale. Bien que faisant partie du pouvoir central, ils sont considérés comme une structure territoriale du *qark*. Sur les sites internet des régions de Diber¹⁶, Berat¹⁷ Fier¹⁸ et Shkodër¹⁹, les districts figurent ainsi clairement comme des unités territoriales de ces régions.

117. Les autorités albanaises doivent décider du rôle et de la place des districts au sein du système d'administration publique et de la structure de l'administration verticale dans le pays. Aujourd'hui, les districts sont soumis à une double subordination. Sur le plan fonctionnel, ils sont rattachés au pouvoir central (par l'intermédiaire des préfets), mais sur le plan structurel, ils font partie de la région et appartiennent à l'administration régionale. Il faudrait en outre une législation pour réglementer le pouvoir des préfets sur les districts, ainsi que pour clarifier le mandat des conseils régionaux au niveau du district. Plus généralement, les rapporteurs voudraient attirer l'attention sur les problèmes créés par l'existence de structures administratives duales au niveau régional et appellent le gouvernement à envisager la mise en place d'une structure administrative unifiée responsable devant le conseil régional.

118. Un autre aspect est le pouvoir du préfet sur les conseils régionaux. Toutes les décisions, de même que l'adoption du nombre de conseillers et la validation de leur mandat, relèvent des pouvoirs du préfet. Au cours de la visite de suivi, les rapporteurs ont entendu de nombreuses plaintes répétitives émanant de maires (principalement de ceux membres du PS, qui est dans l'opposition) concernant le pouvoir illimité exercé par le préfet et son ingérence dans les affaires des conseils régionaux et locaux.

¹⁶ <http://www.qarkudiber.gov.al/diber/index2.php?mid=25&art=110&info=more>

¹⁷ <http://qarkuberat.gov.al/?p=173>

¹⁸ http://www.qarkufier.gov.al/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=126

¹⁹ http://www.qarkushkoder.org/index.php?option=com_content&task=view&id=400&Itemid=351

119. Un cas particulier a été porté à l'attention des rapporteurs, concernant le conseil régional de Fier. La non-acceptation d'un nouveau membre du conseil régional par le préfet a entraîné un changement de l'équilibre politique au sein du conseil. Un appel a été interjeté dans cette affaire auprès d'un tribunal civil. Les rapporteurs ont été informés que la question a été tranchée récemment, lorsque (après la coalition pré-électorale entre le LSI et le PS) le président du LSI a abandonné sa requête visant à obtenir qu'il soit élu président du conseil régional de Fier.

4.4 Conclusions concernant la structure régionale

120. En conclusion, on peut dire que les autorités régionales semblent être très faibles en Albanie à la fois en raison de leurs pouvoirs et compétences limités mais également en raison de leur organisation structurelle. Deux structures parallèles coexistent en effet dans la région : la première va des conseils municipaux et communaux au président du conseil régional (qui est la plus haute autorité régionale). A cela s'ajoute une administration verticale descendante qui commence à l'échelon du Premier ministre albanais, passe par l'institution du préfet et se termine au niveau du district, dont la gestion est assurée par les sous-préfets. Cette structure duale peut être identifiée comme le principal obstacle à l'autonomie régionale en Albanie. Etant donné que la loi n° 8652 reconnaît les régions comme un deuxième niveau d'administration locale, les rapporteurs estiment qu'il y a une contradiction avec les principes de la Charte au regard des dispositions de ses articles 3 (paragraphe 2) et 6 (paragraphe 1).

121. Davantage de clarté et de cohérence conceptuelle sont nécessaires concernant les pouvoirs et les compétences des régions. Dans la mesure où elles sont reconnues comme une collectivité territoriale, les régions ne sauraient être une simple somme de communes et municipalités. Dans ce cas, leurs compétences (ou « fonctions », terme employé par la législation albanaise) devraient être pleines et entières (article 4, paragraphe 4, de la Charte) et découler de la Constitution et des lois albanaises (article 2 de la Charte) et non pas de décisions des communes et des municipalités.

122. Les règles actuelles de composition des conseils régionaux sont également problématiques, car la Charte exige expressément (article 3, paragraphe 2) que les organes délibératifs des collectivités locales (quel que soit leur niveau) soient composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel.

123. Un débat est en cours au sein de la société albanaise concernant l'efficacité ou le ressort territorial des régions. Les avis divergent sur la question de savoir s'il faut conserver tous les *qarks* actuels ou les supprimer totalement ; néanmoins, beaucoup s'accordent à dire que leur nombre actuel (12) est bien trop élevé pour un si petit pays. Avec des régions moins nombreuses mais de taille plus importante (5-7), l'Albanie aurait un découpage territorial plus conforme à celui d'autres pays européens. Cela permettrait en outre aux régions de développer les fonctions normalement dévolues à ce niveau de gouvernance territoriale, à savoir le développement économique et social ainsi que les questions relatives à l'environnement.

124. Quel que soit le nombre de régions requis pour un pays de 3,2 millions d'habitants, les régions doivent avoir une échelle suffisante pour pouvoir gérer une part importante des affaires publiques et être viables financièrement. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation, le Gouvernement albanais devrait envisager d'organiser des consultations plus larges avec les groupes politiques, les organisations de la société civile et les dirigeants régionaux afin de trouver des façons de réformer le système actuel des conseils régionaux et d'établir des pouvoirs régionaux efficaces et fonctionnels en Albanie.

125. Comme indiqué au paragraphe 102, il appartient aux Albanais de décider souverainement de l'opportunité ou non d'avoir un niveau régional d'administration subnationale. Cependant, s'il y a un second niveau d'administration locale, ses compétences et sa structure doivent correspondre pleinement aux exigences de la Charte. D'un autre côté, si la région est un maillon du pouvoir central coordonné par le préfet, elle doit être dotée de compétences et de structures claires et spécifiques, de façon à éviter toute possibilité de chevauchement institutionnel et d'ingérence administrative directe dans les affaires des collectivités locales.

5. ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Cette analyse est basée sur la précédente recommandation.

5.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale et article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

126. L'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux en Albanie sont garantis par les actes juridiques suivants :

- la Constitution albanaise, partie I (article 13) et partie VI sur les gouvernements locaux, adoptée en 1998 ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale, signée sur la base de la Décision du Conseil des ministres (DCM) n° 203 du 26 mars 1998 et ratifiée par le Parlement par l'adoption de la loi n° 8548, du 11 novembre 1999, sur la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- la loi n° 8652, du 31 juillet 2000, sur l'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux en Albanie, telle que modifiée ;
- la loi n° 8654, du 31 juillet 2000, sur l'organisation et le fonctionnement de la municipalité de Tirana ;
- la loi n° 8653, du 31 juillet 2000, sur la division administrative et territoriale des collectivités locales de la République d'Albanie ;
- la loi n° 8699, du 23 novembre 2000, sur la ratification de la convention-cadre relative à la coopération transfrontalière entre municipalités et collectivités locales, de ses deux protocoles et d'autres documents concernant la gouvernance locale ;
- la DCM n° 651, du 29 décembre 1999, relative à la stratégie de décentralisation et à l'autonomie locale.

5.1.1 Dispositions constitutionnelles

127. Les principes fondamentaux de la Constitution de l'Albanie contiennent les dispositions essentielles applicables à la structure et au fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux : séparation des pouvoirs, suprématie de la souveraineté du peuple, droit au suffrage universel direct par scrutin secret, pluralisme politique et, enfin, garantie des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens.

128. L'article 13 de la Constitution affirme qu'en Albanie, les gouvernements locaux sont fondés sur le principe de décentralisation du pouvoir et qu'ils sont exercés selon le principe de l'autonomie locale.

129. Les articles 108-115 définissent les principes qui régissent les collectivités locales. Ainsi, l'article 108(1) dispose que les collectivités locales sont des communes, des municipalités et des régions, tandis que l'article 108(2) prévoit que les limites territoriales locales ne peuvent être modifiées sans consultation préalable des habitants.

130. L'article 109 (1) dispose que les organes représentatifs des collectivités locales de base sont des conseils élus, en général, tous les quatre ans au suffrage direct et secret. En outre, le maire de la municipalité et le chef de la commune, en leur qualité d'organe exécutif de la collectivité locale, sont élus directement de la même manière.

131. L'article 110 dispose que la région (composée de plusieurs collectivités locales de base) est l'unité où les politiques régionales sont élaborées, mises en œuvre et harmonisées en fonction des politiques nationales.

132. Les compétences de base et le principe du droit à l'autonomie fiscale locale, énoncés à l'article 113, disposent que les conseils des communes, des municipalités et des régions réglementent et administrent les questions locales, de manière indépendante, au sein de leur juridiction en exerçant les droits de propriété, en administrant tous les revenus générés à l'échelon local, en ayant le droit d'exercer une activité économique et le droit de collecter et dépenser les revenus nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. En vertu de cet article, les collectivités locales doivent avoir le droit d'adapter les ressources fiscales, dont elles peuvent disposer librement dans le cadre de leurs compétences.

5.1.2 Droit primaire

133. La loi sur l'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux, n° 8652 de juillet 2000 (la loi organique), est la principale loi élaborée et approuvée dans le cadre de la réforme sur la décentralisation. Elle affirme les droits et les compétences des collectivités locales en conformité avec la Constitution et avec la Charte, et elle établit le cadre des relations entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central.

134. La loi organique se divise en 11 chapitres couvrant des dispositions générales, les droits des collectivités locales, les fonctions et les compétences des communes, des municipalités et des régions, les finances des collectivités locales, la composition, l'établissement, l'organisation, les compétences et les tâches des conseils municipaux et communaux, les maires, les subdivisions territoriales, l'organisation du conseil régional et la réorganisation des collectivités locales.

135. Aux termes de cette loi, il est clair que les municipalités et les communes jouissent d'une large autonomie pour un vaste éventail de fonctions en matière de services publics, de développement économique, d'activités sociales et culturelles, d'ordre public et de protection.

136. D'autres actes juridiques importants ont fait l'objet d'amendements intéressant les pouvoirs locaux :

- *Loi n° 8743 du 22 février 2001* sur les biens nationaux immobiliers. Elle définit : les biens immobiliers à transférer, en propriété ou en usage, aux pouvoirs locaux ; le régime des droits de propriété et la gestion administrative du processus de transfert, avec mention des principales étapes et des délais.
- *Loi n° 8744 du 22 février 2001* sur le transfert des biens publics nationaux immobiliers aux collectivités locales.
- *Loi n° 8653 du 31 juillet 2000* sur la division territoriale et administrative des collectivités locales. Elle définit les limites territoriales de chaque municipalité, commune, district et région.
- *Loi n° 8654 du 31 juillet 2000* sur l'organisation et le fonctionnement de la municipalité de Tirana.
- *Loi n° 8752 du 26 mars 2001* sur l'établissement et le fonctionnement des structures applicables à l'administration et à la protection des terres.
- *Loi n° 8927 du 25 juillet 2002* sur les préfets.
- *Loi n° 8934 du 5 septembre 2002* sur la protection environnementale.
- *Loi n° 8978 du 12 décembre 2002* sur la fiscalité locale des petites entreprises.
- *Loi n° 8979 du 12 décembre 2002* sur des ajouts et amendements à la loi n° 8438 (du 28 décembre 1998) relative à l'impôt sur le revenu.
- *Loi n° 8980 du 12 décembre 2002* sur des amendements à la loi n° 8560 (du 22 décembre 1999) relative aux procédures fiscales de la République d'Albanie.
- *Loi n° 8982 du 12 décembre 2002* sur le système fiscal local.
- *Loi n° 9010 du 13 février 2003* sur l'administration environnementale des déchets solides.
- *Loi n° 7850 du 29 juillet 1994* sur le Code civil.
- *Loi n° 8991 du 23 janvier 2003* sur des ajouts et amendements à la loi n° 8405 (du 17 septembre 1998) relative à l'urbanisme, modifiée par la décision n° 2 (du 25 novembre 1999) de la Cour constitutionnelle et par les lois n° 8453 (du 4 février 1999), n° 8501 (du 16 juin 1999) et n° 8682 (du 7 novembre 2000).
- *Loi n° 9232 du 13 mai 2004* sur les programmes sociaux pour le logement en zone urbaine.
- *Loi n° 9632 du 30 octobre 2006* sur la fiscalité locale.

- *Loi n° 9675 du 13 janvier 2007* sur des amendements à la loi n° 8417 (du 21 octobre 1998) relative à la Constitution de la République d'Albanie.
- *Loi n° 9719 du 23 avril 2007* sur les modifications et amendements à la loi n° 9232 (du 13 mai 2004) relative aux programmes sociaux pour le logement en zone urbaine.
- *Loi n° 9745 du 28 mai 2007* sur les modifications et amendements à la loi n° 9632 (du 30 octobre 2006) relative à la fiscalité locale.
- *Loi n° 9743 du 28 mai 2007* sur les modifications et amendements à la loi n° 8405 (du 17 septembre 1998) relative à l'urbanisme, telle que modifiée.
- *Loi n° 9869 du 4 février 2008* sur les prêts aux collectivités locales.
- *Loi n° 10119 du 23 avril 2009* sur l'aménagement du territoire.

137. L'article 2 de la Charte dispose clairement que le « principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ». La Constitution d'Albanie (article 13) reconnaît le concept de l'autonomie locale. Ses articles 108-115 établissent les droits fondamentaux, les fonctions et la délimitation des compétences des collectivités locales. La portée de leurs compétences, la structure interne et les garanties financières sont définies par la loi organique ; l'organisation territoriale est établie par la loi sur la division territoriale et administrative des collectivités locales. Le système albanais des pouvoirs locaux est régi par une vingtaine d'actes juridiques.

138. Le système législatif albanais étant moniste, la Charte est reconnue comme partie intégrante de la législation et il existe une loi spécifique (n° 8548) qui établit les mécanismes juridiques nécessaires à la réalisation des principes de la Charte. Les rapporteurs notent avec satisfaction que les principes de la Charte contenus dans l'article 2 sont totalement traités et pris en compte par les actes juridiques de l'Albanie.

139. Toutefois, les rapporteurs ajouteraient que, dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, la division territoriale administrative et les limites territoriales des municipalités font partie intégrante de la loi organique sur les collectivités locales alors que, en Albanie, elles font l'objet d'une loi distincte. Cette loi régit aussi bien la structure, les rôles et les responsabilités des pouvoirs régionaux que des collectivités locales, ce qui prête à confusion. L'idéal serait qu'il existe une loi distincte sur les pouvoirs régionaux ; peut-être ce point pourrait-il être pris en compte à l'avenir dans l'élaboration de la législation sur les collectivités locales.

140. A noter également que, selon la procédure actuelle d'adoption d'actes normatifs, le Conseil des ministres peut prendre une décision qui acquiert statut de loi 40 jours après adoption formelle par le Parlement. Cette pratique permet au gouvernement de prendre des décisions qui ont force d'obligation à tous les niveaux de l'administration publique du pays. Les rapporteurs recommandent de remplacer cette procédure par la pratique ordinaire consistant à adopter des actes normatifs après trois lectures, ce qui donnerait aux factions parlementaires davantage de contrôle sur le processus législatif et améliorerait la procédure législative.

5.2 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 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.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

141. Les fonctions et les compétences de base des unités d'autonomie locale sont fixées dans la Constitution de l'Albanie (partie VI) et dans les lois n° 8652 et 8654. Les unités d'autonomie locale ont leurs fonctions propres (exclusives), partagées et déléguées. Les conseils locaux ont droit de prendre des décisions sur tous les types de compétences qui leur sont attribuées, et les collectivités locales de premier niveau peuvent déléguer leurs fonctions au niveau supérieur de l'autonomie locale. Les associations de pouvoirs locaux sont consultées par les autorités centrales pour l'attribution de nouvelles fonctions aux collectivités locales. Les rapporteurs concluent que la législation albanaise est en conformité avec le paragraphe 1 de l'article 4 de la Charte, même s'il y a quelques problèmes qui ont besoin de clarification et de cohérence (voir ci-dessous les paragraphes 144 à 147). Toutefois, les rapporteurs notent également qu'ils ont entendu des plaintes de la part des représentants des communes et des municipalités albanaises selon lesquelles ces consultations n'ont qu'un caractère sporadique et que les responsables locaux sont empêchés de participation active en raison de la fixation de délais trop stricts

142. La législation albanaise (loi n° 8652) dispose que les collectivités locales ont toute latitude pour exercer leur initiative et prendre des décisions sur des questions non exclues de leur compétence. En Albanie, il existe deux niveaux de collectivités locales. Le système des conseils de village et des arrondissements urbains permet une réelle proximité avec les citoyens. En conséquence, l'on peut dire que le système albanais des pouvoirs locaux correspond en principe aux conditions requises par les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 de la Charte.

143. Cependant, la loi n° 8652 fait une distinction entre « autorité » et « fonctions ». « Autorité » est synonyme de « compétence » – il s'agit de l'autorité accordée par la loi à telle ou telle entité pour exécuter une fonction/tâche. L'« autorité » elle-même se divise en quatre catégories (administration, services, investissements et réglementation). En conséquence, les collectivités locales en Albanie peuvent avoir uniquement une « autorité administrative » dans un secteur de l'économie municipale et une « autorité d'investissement et de service » dans un autre, alors que « l'autorité de régulation » peut appartenir aux agences du gouvernement central. Un tel cloisonnement des compétences qui contredit un des principes de base de la Charte selon lequel les compétences des collectivités locales devraient être pleines et entières. En général la terminologie employée dans la législation albanaise est source de confusion car les termes « propre » et « délégué » sont usités non seulement pour l'« autorité » mais aussi pour les « fonctions ».

144. Dans la pratique, le modèle albanais de réglementation territoriale et d'aménagement du territoire est un parfait exemple de contradiction avec le paragraphe 4 de l'article 4 de la Charte. Cette compétence, définie par une « fonction » propre des collectivités locales, est en réalité mise en œuvre par une structure parallèle que préside le Premier ministre, où toutes les décisions sont prises au sein de la stricte hiérarchie administrative. Une telle fragmentation des pouvoirs des collectivités locales ne correspond pas rigoureusement aux exigences édictées par l'article 4, paragraphe 4, selon lequel les compétences confiées aux collectivités locales doivent être pleines et entières.

145. La loi organique dispose également que les municipalités et les communes albanaises exercent des fonctions déléguées. Il s'agit de fonctions du pouvoir central qui, de par la loi ou un accord contractuel, sont confiées aux collectivités locales. La loi oblige le gouvernement central à apporter l'aide financière nécessaire à l'exécution de ces fonctions. Toutefois, la loi ne dit pas quelles fonctions peuvent être déléguées aux collectivités locales ; la délégation des pouvoirs relève essentiellement des ministères de tutelle. De l'avis des rapporteurs, l'on peut donc dire que dans l'ensemble, la législation albanaise sur les pouvoirs locaux respecte le paragraphe 5 de l'article 4 de la Charte ; reste que les compétences déléguées doivent être précisément définies dans la loi n° 8652.

146. Il n'existe aucune réglementation claire ni de droits conférés à ces associations à leurs implications dans le processus de consultation des agences du pouvoir central. Ces dernières ne font l'objet d'aucun acte juridique indiquant quelles sont leurs obligations spécifiques dans le processus de consultation. Bien que le droit d'association des collectivités locales soit garanti par la Constitution, les rapporteurs invitent le gouvernement à introduire dans la loi n° 8652 un article spécifique qui établira des conditions précises à respecter par les autorités centrales pour consulter les collectivités locales sur des questions concernant celles-ci directement, ainsi que prescrit au paragraphe 6 de l'article 4 de la Charte et comme le rappellent la Recommandation 171 (2005) sur la consultation des autorités locales et la Recommandation 328 (2012) sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement.

5.3 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

147. La loi albanaise n° 8652 (chapitre X) définit les procédures applicables en cas de modification des limites territoriales des collectivités locales. La loi dispose clairement qu'un conseil local doit exprimer son avis sur toute modification des limites territoriales de sa/ses collectivité(s) locale(s), mais elle ne dit rien sur les cas d'opposition. Elle ne prévoit aucune possibilité pour le conseil local de s'opposer à la décision du gouvernement ni de saisir la justice. La législation albanaise n'est pas assez précise sur le droit des collectivités locales à s'opposer à la modification de leurs limites territoriales, pas plus qu'elle ne prévoit le recours à l'institution du référendum pour confirmer ou invalider l'adhésion publique à de tels changements. La législation parle seulement d'une affiliation générale à l'« avis de la communauté exprimé directement ou indirectement par divers citoyens intéressés ».

148. Une interprétation aussi large des dispositions prescrites par l'article 5 de la Charte ne peut être considérée comme un exemple de bonne pratique quant au respect de l'esprit et des principes de la Charte. En conséquence, bien que la législation albanaise reconnaisse la nécessité d'une consultation des collectivités locales ainsi que prescrit à l'article 5 de la Charte, les rapporteurs estiment qu'il manque un dispositif précis de consultation (référendums locaux ou moyens équivalents) des collectivités locales en cas de modification des limites territoriales des collectivités locales.

5.4 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, 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.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

149. La loi n° 8652 dispose clairement que les organes élus des communes et des municipalités ont le droit de déterminer leur structure interne. Dans la pratique, des organes délibérants des communes et des municipalités adoptent leurs statuts, lesquels établissent la structure interne de l'administration municipale. Ainsi peut-on dire que, tant dans sa législation que dans sa pratique à cet égard, l'Albanie est en pleine conformité avec le paragraphe 1 de l'article 6 de la Charte.

150. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 6, les rapporteurs estiment que le système albanais des pouvoirs locaux et des services publics est en principe conforme à la Charte. Il est nécessaire d'entourer les services publics d'un cadre juridique plus complet, notamment en ce qui concerne les communes et les conseils régionaux, où les conditions de service et d'emploi sont régies par le Code du travail de l'Albanie et non par le Code de la fonction publique. Il est absolument crucial que l'Albanie élabore un Code du service public qui établira et régira des conditions égales de service dans toutes les collectivités locales du pays.

151. Les rapporteurs ont été informés que récemment, le Parlement a approuvé des amendements à la Loi sur la fonction publique, ce qui est positif. Toutefois, le texte n'étant pas à leur disposition, les rapporteurs préféreront s'abstenir à se prononcer sur son champ d'application à ce stade.

5.5 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

152. L'article 27 de la loi n° 8652 fixe les conditions de service des élus locaux. Les membres des organes délibérants locaux ont le droit d'exprimer leur avis librement, ainsi que de demander toute information nécessaire à l'exécution de leur mandat. Les conseillers ont le droit de recevoir une compensation financière pour l'exécution de leurs fonctions telle que fixée par la législation.

153. La durée du mandat est de quatre ans pour les tous les élus.

154. Les conditions de service des fonctionnaires nommés dans les municipalités sont fixées par la loi sur le service public, qui définit un niveau minimal de qualification requis, des procédures de recrutement et de licenciement, des programmes de rémunération et des conditions en termes de plan de carrière. En revanche, le statut et les conditions de travail des employés des communes et des conseils régionaux sont déterminés par le code albanais du travail, non par la loi sur le service public. Cette différenciation entre personnel des municipalités et personnel des communes s'explique par le fait que les municipalités (villes) emploient davantage de ressources humaines qualifiées que les communes ; l'application de la loi sur le service public aux communes entraînerait donc une fonte radicale des effectifs.

155. La législation albanaise régit les conditions de travail de même que les procédures de compensation financière et d'évitement des conflits d'intérêts de manière très efficace, offrant de véritables garanties aux élus locaux. Le mandat du maire d'une municipalité/commune est vérifié par un tribunal, ce qui peut parfois prendre assez longtemps. En conclusion, les rapporteurs déclarent le système albanais conforme aux conditions prescrites à l'article 7 de la Charte, mais tout en invitant les législateurs albanais à examiner l'efficacité du mandat des élus locaux et de simplifier le processus de validation des références pour les maires des communes et des municipalités.

5.6 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales 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 qu'elle entend préserver.

5.6.1 Contrôle administratif

156. L'article 22 de la loi n° 8652 établit le principe général de contrôle visant à assurer le respect de la légalité en matière de contrôle financier et du budget. La loi sur les préfets régit la supervision des contrôles de la légalité pour tous les actes des collectivités locales.

157. La loi n° 8927 (du 25 juillet 2002) sur les préfets, telle que modifiée, établit le droit des préfets à contrôler la légitimité des décisions et des règles émanant des collectivités locales ; ces décisions et règles sont mises en œuvre sur la base de l'article 33(6) de la loi organique. L'examen appliqué par le préfet aux actes des collectivités locales n'entraîne pas nécessairement la suspension de l'exécution de ces actes.

158. Chaque collectivité locale soumet tous les actes normatifs au contrôle du préfet dans les sept jours après adoption. Le préfet a dix jours pour examiner l'acte juridique et, si celui-ci correspond à la législation, une notification officielle est adressée à la collectivité locale concernée. Si le préfet relève une incohérence juridique, l'acte est retourné à la collectivité locale concernée pour rectification. Une

version révisée est adressée au préfet dans les sept jours et, si des anomalies sont à nouveau relevées, le préfet fait une demande de contrôle judiciaire et en avise la collectivité locale concernée. La loi sur les préfets dispose que le préfet ne peut demander qu'une seule fois à une collectivité locale de réviser un acte juridique. Toutefois, en vertu de l'article 14, paragraphe 2, ligne c, le préfet peut envoyer des recommandations supplémentaires à des collectivités locales sur des actes déjà soumis en justice. Ni la loi n° 8652 ni la loi n° 8927 n'autorisent les collectivités locales à saisir la justice pour s'opposer à une décision du préfet. De plus, la loi n° 8927 dispose clairement que la collectivité locale concernée doit réviser l'acte en fonction de la recommandation du préfet (article 14, paragraphe 2, ligne b)? Les rapporteurs attirent l'attention sur le fait qu'il s'agit d'une déclaration impérative qui oblige les collectivités locales à réviser leur acte selon les recommandations émanant du préfet.

159. La législation albanaise applique le même régime de contrôle aux fonctions propres et déléguées, selon une procédure identique dans l'un et l'autre cas. Par ailleurs, le préfet a le droit d'examiner les plaintes des citoyens sur la légalité d'actes normatifs et individuels émanant de collectivités locales. Le préfet a également le droit, tous les six mois, de mener des audits sur tous les actes normatifs et individuels adoptés par des collectivités locales. Si un acte n'a pas été soumis par la collectivité locale au contrôle du préfet, ce dernier demande au tribunal d'invalider l'acte, qu'il soit ou non conforme à la législation nationale (loi n° 8927, article 15, paragraphe 2).

160. Les rapporteurs estiment que, en principe, le système de contrôle administratif semble conforme aux exigences de la Charte. Reste que certaines questions clés méritent clarification et une meilleure réglementation :

a) Il est difficile de comprendre quel type de contrôle (« a priori » ou « a posteriori ») est utilisé pour les fonctions propres des collectivités locales. La législation dispose que l'examen d'un acte par un préfet n'entraîne pas la suspension de la légitimité de l'acte. Néanmoins, si l'acte normatif n'a pas été soumis au préfet (c'est-à-dire s'il n'est pas enregistré auprès de la chancellerie du préfet), celui-ci a le droit d'en demander l'annulation auprès du tribunal. Or, sachant que la loi n° 8927 (article 14, paragraphe 2, ligne b) oblige impérativement les collectivités locales à réviser l'acte local selon la recommandation du préfet, les rapporteurs concluent que le système albanais de contrôle administratif s'apparente davantage à un contrôle « a priori » qu'à un contrôle « a posteriori ». Pour éviter une interprétation aussi large, les rapporteurs recommandent à l'Albanie d'introduire pour les actes locaux, dès leur entrée en vigueur après publication au journal officiel, le type de disposition prévu dans la Constitution pour les actes législatifs nationaux (article 117, paragraphe 1).

b) L'Albanie applique le même régime de contrôle aux deux types de fonctions, déléguées et propres, alors que la Charte (article 8, paragraphe 2) dispose que le contrôle de l'opportunité des décisions doit être utilisé pour les fonctions déléguées. La législation albanaise ne spécifie pas de régime pour le contrôle de l'opportunité ; elle reconnaît uniquement le contrôle de la légalité pour les décisions des collectivités locales. Etant donné que les collectivités locales albanaises exercent un vaste éventail de fonctions déléguées et partagées, les rapporteurs estiment qu'à l'évidence, le pays doit se doter d'un régime précis pour le contrôle de l'opportunité des décisions prises par les communes et les municipalités dans le cadre des fonctions déléguées et partagées.

c) La législation albanaise autorise les préfets à examiner les plaintes portées par les citoyens pour illégalité des actes émanant des collectivités locales. Cette disposition peut être considérée comme un obstacle pour les collectivités locales car elle permet à un organe administratif supérieur d'examiner des actes locaux déjà contrôlés (puisque, entre autres, ces actes sont déjà en vigueur). Normalement, ce type de plaintes devrait être soumis à une juridiction civile, non à un préfet.

d) Les rapporteurs attirent aussi l'attention sur un problème de traduction : selon la loi n° 8927 (du 25 juillet 2002) sur les préfets, le « préfet vérifie la réalisation des fonctions et des compétences déléguées par le pouvoir central et l'utilisation des fonds envisagés pour elles, aussi bien lorsqu'ils sont envisagés par la loi que lorsqu'ils ont été fixés par voie d'accord entre une institution centrale et un organe de l'administration locale. » La difficulté réside dans la traduction du terme albanais « *kontrol* », qui peut être rendu par « audit », « vérification » ou « contrôle », tous ces termes signifiant différents degrés d'implication et certains pouvant même impliquer un « contrôle de l'opportunité » par le préfet plutôt qu'un simple contrôle de la légalité. Dans la pratique, cela peut se traduire par une ingérence directe du préfet dans l'exercice des « fonctions et compétences » des collectivités locales. Il serait donc important d'employer la terminologie juridique adéquate dans la traduction officielle.

5.6.2 *Audit et contrôle des finances*

161. A l'article 21, la loi n° 8652 fixe les modalités de contrôle interne des collectivités locales. Chaque conseil met en place une commission des finances chargée de contrôler le budget local durant le mandat du conseil. Les détenteurs du pouvoir exécutif local sont tenus de rendre compte à cette commission de l'exécution du budget local et des dépenses publiques. La commission des finances a une totale liberté d'accès à tous les documents financiers et, si nécessaire, peut demander un audit externe.

162. La loi n° 8652 dispose également que les audits externes effectués au niveau des collectivités locales doivent être menés par le contrôle supérieur de l'Etat, qui vérifie la légalité des dépenses publiques. Un contrôle financier supplémentaire est effectué par les ministères de tutelle concernés et par le ministère des Finances. Lors de la visite de suivi, la délégation a appris des représentants des communes et des municipalités que le ministère des Finances effectue régulièrement des audits financiers selon un calendrier convenu : une fois tous les deux ans pour les communes, une fois par an pour les municipalités. Les municipalités et les communes sont également soumises à un audit du ministère de l'Intérieur. Les 65 municipalités sont divisées en six groupes (dix dans chaque groupe), chaque groupe faisant l'objet d'un audit une fois tous les deux ans. Les communes sont elles aussi divisées en groupes (20 ou 25 communes par groupe), chacun étant soumis à audit selon le calendrier spécifique adopté par le ministère.

5.7 **Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 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, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Paragraphes 1, 2, 3 et 4 : ressources financières diversifiées, locales et proportionnées

163. Municipalités et communes disposent de deux principales sources de revenus locaux : leurs revenus propres (taxes et redevances locales) et les transferts conditionnels et inconditionnels provenant du pouvoir central. Selon la loi n° 8652 (du 31 juillet 2000) sur l'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux et selon la loi n° 9632 (du 30 octobre 2006) sur le système des impôts locaux, ainsi que selon les lois relatives aux budgets annuels, le revenu des collectivités locales provient du budget de l'Etat (transferts conditionnels et inconditionnels), des recettes produites par les taxes et les redevances locales et, enfin, d'emprunts locaux, de financements étrangers et de dons.

164. Lors de la création des collectivités locales en Albanie après la transition vers la démocratie, leur autonomie fiscale était quasi inexistante. En effet, les transferts depuis le pouvoir central constituaient presque la source intégrale des revenus des collectivités locales (96,30 % en 1999) et, sur l'ensemble de ces revenus, 86,6 % se présentaient sous forme de transferts conditionnels ; autrement dit, les collectivités locales avaient peu ou pas de latitude pour utiliser ces fonds.

165. Sur la totalité des revenus locaux, la part des revenus propres a considérablement augmenté ; elle en représente aujourd'hui plus de 50 %. Durant la crise financière mondiale de 2008, 47 % des

revenus locaux provenaient du budget de l'Etat et 53 % des taxes et des redevances. Pour le budget 2012, cette répartition s'est inversée : 54 % proviennent des taxes et des redevances locales²⁰, et 46 % du budget de l'Etat (en tant que transfert inconditionnel).

166. Les collectivités locales reçoivent les transferts inconditionnels de l'Etat sous forme de subventions, sans destination, sans intérêt et sans contrepartie. Ces subventions sont utilisées par décision du conseil local pour couvrir les dépenses locales effectuées dans le cadre de ses fonctions. Le transfert conditionnel est accordé sous réserve de couvrir les coûts des fonctions déléguées et partagées avec le pouvoir central, ainsi que prescrit par la loi n° 8652. Ces fonds doivent exclusivement servir aux fins pour lesquelles ils sont approuvés – par exemple, les fonds provenant du ministère du Travail sont à utiliser pour la protection sociale, ceux du ministère de l'Economie pour les dépenses courantes des employés du Centre national de l'habilitation, etc.

167. Le conseil de la municipalité/commune décide des types de redevances, de leur taux et de leur système de levée et d'administration, et il détermine si les redevances sont collectées par les structures de la municipalité/commune ou par l'agent. Dans ce dernier cas, le conseil décide des règles de base à appliquer par l'agent, et le maire (ou le président de la commune) sélectionne l'agent et signe le contrat.

168. Point positif à souligner : le « fonds de développement régional » a joué un rôle décisif dans le financement de subventions compétitives accordées aux municipalités/communes pour réduire les disparités entre les diverses collectivités locales. Le système a prouvé sa stabilité durant la crise financière mondiale. Malgré une réduction des subventions inconditionnelles de 15 % en 2010 et une baisse des revenus du pouvoir central (passés de 20,1 millions à 19,5 millions de lek), les services locaux se sont maintenus à un niveau satisfaisant (diminution de 3 % seulement).

169. Les rapporteurs y voient un succès de la politique de décentralisation de l'Albanie. En outre, étant donné la diversité des revenus des collectivités locales, la situation financière des pouvoirs locaux albanais est en conformité avec les exigences de la Charte (article 9, paragraphes 1, 3 et 4).

170. Lors de la visite en Albanie, les rapporteurs ont souvent entendu dire que, bien que les collectivités locales jouissent d'un vaste éventail de compétences propres, celles-ci ne sont pas toujours assorties de ressources financières adéquates. Sur l'ensemble des dépenses publiques de l'Albanie, la part des dépenses des collectivités locales ne constituait que 7,2 % en 2011 : l'un des plus bas chiffres enregistrés en Europe. Il en va de même pour la part des dépenses des collectivités locales en termes de PIB, tombée à 2,1 % en 2011. En comparant ces chiffres à la liste des fonctions des collectivités locales, il apparaît clairement que bon nombre d'entre elles ne sont pas ou peu financées. La majorité des dépenses des collectivités locales va aux services publics ; viennent ensuite les traitements et salaires. Les dépenses d'investissement ont atteint 42 % en 2009 et chuté durant la crise financière²¹.

171. Sur l'ensemble des dépenses publiques, la part des collectivités locales demeure relativement faible et l'on peut affirmer – ce que font, d'ailleurs, de nombreux élus locaux – que les revenus locaux ne sont pas proportionnés aux fonctions propres et partagées qu'assument ces collectivités. Une telle disproportion entre la portée des compétences et les ressources financières disponibles est en contradiction avec les dispositions de la Charte (paragraphe 2 de l'article 9).

Paragraphe 5 : péréquation financière et politique discrétionnaire

172. La législation albanaise utilise les transferts inconditionnels pour atténuer les disparités financières entre collectivités locales. Ces transferts sont distribués par l'Etat sous forme de subventions, sans destination, sans intérêt et sans contrepartie. Ils sont utilisés par décision du conseil local pour couvrir les dépenses locales effectuées dans le cadre de ses fonctions, ainsi que prescrit par la loi n° 8652.

²⁰ Aux termes de la législation actuelle (loi n° 9632), les impôts locaux se composent des taxes sur les petites entreprises, des taxes foncières – notamment taxes sur les terrains à bâtir et sur les terres agricoles, la taxe hôtelière, taxe sur l'impact infrastructurel des nouvelles constructions, taxe sur la mutation de biens immeubles, taxe sur l'enregistrement annuel des véhicules, taxe sur l'occupation d'espaces publics, taxe de table et taxe temporaire.

²¹ PLGP, « *White Paper on Fiscal Decentralization in Albania* » (USAID)

173. Dans le cadre de la consolidation voulue par la réforme sur la décentralisation en 2002, pour la première fois, le budget de l'Etat a décidé d'accorder les transferts inconditionnels aux collectivités locales selon une formule. Cette formule permet d'équilibrer la nécessité de critères objectifs liés aux coûts des services locaux et fournit une mesure de péréquation pour aider les collectivités locales les plus pauvres. Principaux résultats : une plus grande équité, une plus forte connexion entre superficie du territoire, taux de population et montant des fonds accordés et, enfin, un certain effet de péréquation. Pour la première fois, les transferts du budget de l'Etat vers les collectivités locales sont devenus transparents et prévisibles, d'où une amélioration de la gestion budgétaire pour les responsables locaux. Les effets de la formule ont reçu une évaluation positive en termes de critères de proportionnalité, d'équité et de péréquation (égalisation) de la répartition des fonds.

174. Le montant du transfert inconditionnel dépend de trois facteurs : les fonctions transférées aux collectivités locales, les fonds disponibles inhérents et les règles spécifiques annuelles régissant le transfert des taxes. Le montant total du transfert inconditionnel réparti entre les collectivités locales (municipalités, communes et comtés) est basé sur plusieurs critères et sur un processus comportant plusieurs étapes, ainsi que décrit ci-dessous.

175. Le fonds de subventions est d'abord divisé en trois groupes : une part pour les municipalités et les communes, une part pour les régions et une réserve sous forme de « caisse de compensation ». La part des municipalités et des communes se divise à son tour en deux sous-groupes : une subvention générale distribuée selon une formule spécifique et une autre « caisse de compensation » réservée aux municipalités et aux communes. La formule de répartition du transfert inconditionnel aux municipalités et aux communes est fonction de leur taux de population et de leur superficie.

176. La formule prend en compte la capacité fiscale potentielle des collectivités locales : les moins à même de générer des revenus à partir des taxes et redevances sont davantage financées par transferts inconditionnels. La part des transferts inconditionnels réservée aux conseils régionaux est divisée en deux groupes : la subvention totale basée sur une formule spécifique, et ii) la « caisse de compensation » réservée aux régions.

177. La formule applicable aux régions est basée sur une répartition égale entre tous les indicateurs (région, population, géographie) des comtés (terrain cultivé, vallonné et/ou montagneux) et sur la longueur des voies rurales.

178. La capacité fiscale est uniquement calculée à partir de la taxe sur les petites entreprises et de la taxe d'enregistrement des véhicules. Un premier ajustement de cette allocation est effectué en fonction du coefficient de capacité fiscale. Chaque municipalité/commune dont les revenus par habitant sont supérieurs à la moyenne nationale contribue à hauteur de 25 % de la différence de péréquation budgétaire, montant divisé par le nombre d'habitants. Cette somme est soustraite du calcul initial de la subvention. Chaque municipalité et commune située en dessous de la moyenne nationale reçoit à titre de compensation 25 % de cette différence, divisée par le nombre d'habitants ; cette somme est ajoutée au calcul initial de la subvention.

179. Le montant brut du fonds de péréquation et le montant spécifique à transférer vers chaque collectivité locale sont calculés tous les ans et adoptés par le Parlement en annexe à la loi sur le budget de l'Etat. Lorsqu'elle prépare son projet de budget, chaque municipalité/commune peut estimer à l'avance pour l'année suivante le montant qu'elle recevra de l'Etat sous forme de transfert inconditionnel. Cependant, de nombreux représentants des communes et municipalités albanaises ont exprimé leur préoccupation face à la variabilité, au fil du temps, de la formule utilisée pour les subventions inconditionnelles, ce qui rend la planification budgétaire difficile et incertaine. Pour un compte rendu détaillé de la formule servant à répartir les transferts inconditionnels, voir l'annexe III.

180. Pour promouvoir le développement socioéconomique des communes et des municipalités, le Gouvernement albanais recourt à des subventions compétitives gérées par les ministères de tutelle et accordées sur une base concurrentielle. Le montant total de la subvention est prélevé sur le fonds investi par le ministère de tutelle dans les collectivités locales et s'ajoute au « fonds de développement régional », lequel fait partie intégrante du budget de l'Etat. Le fonds, qui sert à identifier les problèmes liés au développement local et régional ainsi qu'à lutter contre la pauvreté au moyen de politiques de développement, consiste en subventions destinées à de multiples usages locaux – infrastructure, instruction élémentaire, équipements culturels, approvisionnement en eau, construction de marchés agro-alimentaires, irrigation et drainage et, enfin, boisement.

181. Les critères de sélection appliqués sont basés sur deux principaux facteurs : l'impact social du projet proposé et la faisabilité financière en termes de dépenses publiques. Une commission spéciale – dirigée par le Premier ministre albanais et composée de représentants des ministères de tutelle et des associations de pouvoirs locaux – attribue les subventions.

182. Ce qui pose problème, entre autres, c'est la structure des revenus composant le budget local. Selon le gouvernement, les revenus des collectivités locales sont en majorité inconditionnels. Or, les subventions conditionnelles constituent la plus importante source de financement et, si l'on y ajoute les subventions versées par divers ministères, il apparaît nettement que les fonds inconditionnels entrant dans la composition des budgets locaux sont largement inférieurs à 50 %.

183. Le tableau ci-dessous montre clairement que les collectivités locales sont fortement tributaires de l'aide financière de l'Etat. De l'avis des rapporteurs, cette situation constitue un obstacle majeur au développement de l'autonomie locale en Albanie.

1. Total des revenus des pouvoirs locaux en 2009 (en ALL)		49 042 763	100 %
1.1	Revenus propres	27 036 821	100 %
1.1.1	<i>Revenus fiscaux</i>	<i>12 610 987</i>	<i>46,8 %</i>
1.1.2	<i>Revenus non fiscaux</i>	<i>1 502 834</i>	<i>5,5 %</i>
1.1.3	<i>Subventions inconditionnelles</i>	<i>12 923 000</i>	<i>47,7 %</i>
1.2	Subventions conditionnelles	–	45 %
Source des financements			
I	<i>Perçus localement</i>	<i>14 113 821</i>	<i>28,7 %</i>
II	<i>Reçus du gouvernement central*</i>	<i>34 928 942</i>	<i>71,3 %</i>
* N'inclut pas les subventions compétitives versées par les ministères de tutelle			
Source: Evaluation de l'état de la démocratie locale en Albanie, CdE/SDC, 2012			

184. De surcroît, les rapporteurs ont appris que le gouvernement central n'hésite pas à réduire les subventions inconditionnelles dans certains cas. Il s'agit là d'une violation de la législation albanaise, laquelle reconnaît le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales quant à l'utilisation des subventions inconditionnelles. De l'avis des rapporteurs, cela est également contraire à la Charte (paragraphe 5 de l'article 9).

Paragraphe 6 : consultation

185. Le ministère des Finances organise des consultations avec les associations des pouvoirs locaux sur l'allocation des subventions de péréquation et des transferts spécifiques. Les associations participent également au processus décisionnel du programme de subventions compétitives appliqué aux communes et municipalités. Toutefois, les consultations sur les ressources allouées aux collectivités locales revêtent un caractère formel, sans réelle incidence sur la prise de décision. Beaucoup de municipalités/communes se plaignent du système des subventions compétitives, mais les associations n'en ont jamais officiellement remis en question l'équité et la transparence. En général, d'après ce qu'ont entendu les rapporteurs à plusieurs reprises lors de leur visite, il semble que la consultation directe des communes/municipalités reste faible – notamment lorsqu'elles sont sous le contrôle du parti de l'opposition. Cette situation étant contraire à la Charte (paragraphe 6 de l'article 9), il est nécessaire de mettre en place des instruments plus équilibrés pour les consultations avec les collectivités locales.

Paragraphe 7 : destination et liberté d'utilisation des subventions

186. Le transfert des subventions inconditionnelles vers les communes et les municipalités pose également problème : il a lieu tous les trimestres, en fonction des dépenses nécessaires et de la disponibilité des fonds propres (recettes fiscales et non fiscales) pour le trimestre. Une telle pratique augmente les risques d'intervention administrative directe dans les affaires locales, de même qu'elle restreint la liberté des organes financiers locaux à gérer leurs fonds en toute indépendance et sous leur propre responsabilité. Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, les

subventions de péréquation (l'équivalent des transferts inconditionnels albanais) sont allouées aux collectivités locales, *mutatis mutandis*, par versements égaux échelonnés selon un échéancier défini par la législation nationale. De l'avis des rapporteurs, ce type d'approche donnerait aux collectivités locales un plus grand pouvoir décisionnaire sur les questions financières.

187. La pratique consistant à prélever des frais d'adhésion sur les subventions inconditionnelles au profit des budgets régionaux demande à être précisée et mieux justifiée d'un point de vue juridique. En effet, les régions ne sont pas des entités intermunicipales appartenant aux municipalités et communes, mais un niveau d'administration subnational en soi. De plus, la législation albanaise définit le *qark* comme un second niveau d'administration locale ; autrement dit :

a. les municipalités et les communes sont des unités administratives territoriales des *qarks* telles qu'elles sont définies par la loi sur l'organisation administrative-territoriale de l'Albanie ;

b. sachant que l'intégration des collectivités locales à des *qarks* est fondée sur le droit public et non sur la liberté d'association, le terme « frais d'adhésion » ne peut s'appliquer ici ;

c. des frais impliquent, entre autres, une contrepartie, alors que les revenus des budgets régionaux servent à exécuter des fonctions publiques exclusivement attribuées au niveau régional de gouvernance.

188. Par conséquent, il est difficile de comprendre de quelle catégorie de dépenses locales relèvent ces frais d'adhésion et, du point de vue de l'autonomie locale, quelle est l'opportunité de ce type de contribution. La pratique actuelle – une redevance est déduite des subventions inconditionnelles et reversée aux régions par le ministère des Finances, sans donner aux municipalités/communes le droit de fixer des conditions ou de négocier le taux de déduction (8,5 % en 2011) – montre bien que, si la décentralisation et l'autonomie fiscales sont garanties de droit, en revanche, dans les faits, la gestion financière reste fortement centralisée et la marge de manœuvre des collectivités locales vis-à-vis du ministère des Finances est très restreinte en matière décisionnelle et fiscale. Cette situation est contraire à la Charte (paragraphe 7 de l'article 9).

189. L'efficacité de la taxe sur les petites entreprises méritera également d'être débattue. Les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions de lek sont soumises à cette taxe. Si leur bénéfice dépasse ce seuil, les entreprises sont redevables de l'impôt sur les sociétés et elles contribuent au budget de l'Etat albanais. En l'état actuel de la réglementation, la taxe sur les petites entreprises ne peut être considérée comme un instrument fiscal efficace car la très faible marge de chiffre d'affaires annuel (équivalent à 14 300 euros) dégagée par les municipalités ne leur permet pas de générer d'importantes recettes. Sans compter que les municipalités perdent plus ou moins toute incitation à déployer une politique volontariste qui favoriserait le développement des petites entreprises.

190. A l'évidence, la vaste majorité des responsables locaux rencontrés par la délégation préféreraient recevoir une part de l'impôt sur les sociétés plutôt que de percevoir la taxe sur les petites entreprises, qui entraîne d'énormes frais administratifs. Partager l'impôt sur les sociétés entre pouvoir central et pouvoirs locaux pourrait être une bonne solution pour garantir l'autonomie financière locale, notamment du fait que l'Albanie recourt à des fonctions partagées entre niveau local et niveau central. Il est tout à fait courant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe que, en cas de compétences partagées, le budget central et les budgets locaux partagent les revenus issus de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés proportionnellement aux fonctions partagées attribuées à chacun des deux niveaux.

Paragraphe 8 : emprunts des pouvoirs locaux

191. La loi sur l'emprunt des pouvoirs locaux (n° 9869, du 4 février 2008) vise à étendre l'autonomie financière des collectivités locales. Pour répondre à leurs besoins de trésorerie et d'investissement, les collectivités locales peuvent ainsi emprunter au marché des capitaux (institutions financières et banques) et sur le marché intérieur et international. Par conséquent, la législation est en principe conforme à la Charte (paragraphe 8 de l'article 9).

192. Cependant, les prêts restent pour les collectivités locales un instrument limité. En revanche, si elles bénéficiaient d'une plus grande autonomie fiscale et que davantage de compétences leur étaient transférées, les prêts renforceraient nettement leurs capacités financières et économiques.

193. Aux termes de la loi sur les emprunts, les dettes à long terme des municipalités ne doivent pas dépasser 20 % par an du total des revenus réels provenant du transfert inconditionnel, des taxes partagées et des taxes/redevances locales des trois dernières années fiscales²². Cependant, en janvier 2010, le département de la dette publique du ministère des Finances a imposé une limite aux retraits sur les emprunts locaux à hauteur de 5 % des dépenses de 2009. Cette décision ayant été appliquée individuellement à chaque collectivité locale, le montant des retraits s'est trouvé sérieusement limité cette année-là.

194. La Banque commerciale nationale (BKT) dit avoir répondu à 16 demandes de prêt, principalement de la part de municipalités mais aussi de trois communes. Le programme LGPA/USAID a aidé les municipalités de Fushë Krujë, Elbasan, Korçë et Lezhë à répondre aux demandes, tandis que 12 autres unités ont déjà sollicité les banques du second niveau pour un emprunt à long terme, dont sept avec succès²³. Les emprunts obtenus ont servi pour l'essentiel à l'amélioration de la voirie locale. La dette des collectivités locales faisant partie de la dette publique, le ministère des Finances leur a imposé des limites en termes d'emprunt.

Conclusions en ce qui concerne l'article 9

195. Les rapporteurs concluent par une évaluation positive des questions couvertes par les paragraphes 1, 3, 4 et 8 de l'article 9 de la Charte, et ils estiment que plusieurs points relevant des paragraphes 2, 5, 6 et 7 – et, en particulier, la décentralisation fiscale posent un problème de respect à la Charte et requièrent de nouvelles améliorations.

5.7.1 Finances régionales

196. L'article 18 de la loi n° 8652 identifie pour les budgets régionaux les revenus suivants :

- Les subventions inconditionnelles, notamment les redevances déduites des subventions inconditionnelles attribuées à des communes et municipalités. Le taux est fixé par le ministère des Finances ; pour les trois dernières années, il s'élève à 8,5 % du fonds total des subventions inconditionnelles.
- Les transferts inconditionnels reçus du pouvoir central.
- Les redevances provenant de services fournis par les régions.
- Les fonds versés sous forme de subventions compétitives par les ministères de tutelle.

197. En matière de dépenses, les priorités des budgets régionaux sont définies par l'Etat via des fonctions déléguées, et par le conseil régional via des parts prélevées sur des subventions inconditionnelles (frais d'adhésion). Les budgets régionaux servent essentiellement à financer les dépenses administratives générales, la formation professionnelle, l'environnement et l'agriculture.

198. Le *qark* étant reconnu comme un second niveau de gouvernement local, ses compétences et ses ressources financières doivent être définies en conformité avec la Charte. L'article 9, paragraphes 1, 2 et 3, dispose clairement que chacun des niveaux d'autonomie locale doit disposer de ses propres ressources financières, proportionnées aux compétences prévues par la loi, et qu'une partie au moins de ces ressources doit provenir d'impôts. S'agissant des budgets régionaux, les rapporteurs considèrent qu'aucune des dispositions susmentionnées de la Charte n'est respectée. Aussi convient-il d'envisager parmi les priorités de la stratégie de décentralisation générale une réforme du système des finances régionales.

199. Autre problème : la viabilité financière des régions. En effet, les régions albanaises sont relativement petites par rapport au modèle européen (NUTS II) et il leur manque une économie d'échelle adéquate. Les rapporteurs recommandent au Gouvernement albanais d'envisager la consolidation des régions comme une solution prometteuse pour renforcer leur viabilité financière.

²² Evaluation de l'état de la démocratie locale en Albanie, CdE/SDC, 2012.

²³ Evaluation de l'état de la démocratie locale en Albanie, CdE/SDC, 2012.

5.7.2 Relations entre le Trésor public et les collectivités locales

200. Selon l'article 8 de la loi n° 9936 (du 26 juin 2008) sur le système de gestion budgétaire de la République d'Albanie, les dépenses et recettes des collectivités locales s'effectuent par le biais du compte de trésorerie unifié géré par la Banque d'Albanie. Le système de trésorerie se compose du département du Trésor du ministère des Finances et de succursales régionales du Trésor, situées dans 36 districts. Chaque collectivité locale possède son propre compte dans ces succursales et peut bénéficier des intérêts de ses actifs monétaires, à titre temporairement gratuit, sur le compte de trésorerie unifié.

201. Dès réception, les fonds alloués à des collectivités locales sont déposés sur les comptes de trésorerie, conformément aux règles et procédures telles que définies à l'article 8 de la loi n° 9936. Les revenus du budget local laissés sur les comptes de trésorerie et provenant d'impôts locaux, de transferts inconditionnels du budget de l'Etat et d'autres ressources non utilisées durant l'exercice fiscal, sont reportés sur l'année budgétaire suivante. Les engagements de paiement des collectivités locales doivent être autorisés par les succursales du Trésor après inspection et approbation de tous les documents. Avant d'effectuer le paiement, le système de trésorerie vérifie l'existence de l'engagement, les documents afférents au service exécuté et la présence du montant à payer.

5.7.3 Partenariat public-privé (PPP)

202. Les partenariats public-privé (PPP), fondés sur des accords d'activité commerciale entre une entité d'administration locale et le secteur privé, visent à fournir des services et des investissements publics. L'accord est autorisé par la loi n° 8652, le Code civil et autre législation, ce qui permet aux collectivités locales d'y prendre part avec leur propre capital sous forme d'actifs, tandis que le secteur privé assume le risque des investissements et gère le service.

203. Des formes traditionnelles simples de PPP consistent en contrats passés avec des tierces parties pour la gestion de services (nettoyage, enlèvement des déchets, éclairage de la voirie, etc.) ou en contrats à bail, la collectivité locale confiant alors la gestion de ses actifs à un opérateur privé, chargé d'exécuter des points clés du service public, etc. La plupart des collectivités locales offrent des exemples de PPP.

5.8 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

204. L'article 109 de la Constitution autorise les collectivités locales à former des associations ainsi qu'à établir des liens avec des collectivités locales homologues à l'étranger. Elles peuvent aussi être représentées au sein d'organisations internationales de pouvoirs locaux. Ce droit est consacré par l'article 8, chapitre V, de la loi n° 8652.

205. Il existe aujourd'hui trois associations de ce type en Albanie : l'Association nationale des municipalités, l'Association nationale des communes et l'Association nationale des régions. De plus, un groupe de maires socialistes issu de l'Association des municipalités a créé une nouvelle organisation intitulée Association de l'autonomie locale en Albanie.

206. Les rapporteurs notent avec satisfaction que ces associations ont été consultées par les autorités centrales pour des questions concernant les affaires locales. Les associations participent au processus d'allocation des subventions compétitives, ainsi qu'au processus de calcul des subventions conditionnelles destinées aux communes et aux municipalités. Les rapporteurs recommandent d'intégrer ces consultations à un dispositif institutionnel.

207. Reste que les associations de pouvoirs locaux d'Albanie paraissent fragmentées, de sorte que les collectivités locales ne peuvent pas s'exprimer d'une seule voix. Les associations manquent de coordination ; de fait, elles semblent plutôt venir suppléer le pouvoir central que de s'opposer à lui en

interlocuteur exigeant, en défenseur actif des intérêts légitimes des collectivités locales. Les rapporteurs ont appris qu'un tel dialogue entre les élus des deux alliances politiques et de toutes les associations a été initié dans le cadre du projet « Construction d'une plate-forme durable, pluraliste et unifiée de dialogue pour les collectivités locales en Albanie », mise en œuvre par le Congrès.

208. Les rapporteurs ont pris note de l'approche partisane qui semble marquer les relations entre élus locaux ; ils ne peuvent assez souligner que l'efficacité des associations de pouvoirs locaux s'en trouve considérablement diminuée, le processus de consultation étant largement dominé par une politique de partis. Les maires socialistes accusent la direction des associations de favoritisme envers le parti politique en place, tandis que la direction des associations reproche aux maires socialistes d'adopter une approche partisane et de saboter le travail des associations. La domination des intérêts institutionnels des collectivités locales par une politique de partis affaiblit les associations et confère au processus de consultation des collectivités locales un caractère purement formel.

209. Les rapporteurs appellent tous les élus d'Albanie à se positionner résolument en faveur des intérêts des collectivités locales, et à convaincre leurs responsables de rechercher une position unifiée – peut-être dans le cadre d'une organisation de tutelle – pour défendre leurs intérêts et pour sensibiliser à l'indépendance des questions locales vis-à-vis de la politique nationale.

5.9 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

210. Les collectivités locales albanaises ont le statut de personnes morales (entités de droit public) et jouissent du plein droit de représenter leurs intérêts, de conclure des accords et de détenir des éléments d'actif et de passif. Les collectivités locales ont leurs fonctions propres et déléguées, leurs ressources financières et leurs biens. Pour assurer la protection de leurs intérêts, elles ont le droit de saisir un tribunal civil et la Cour constitutionnelle d'Albanie.

211. Les collectivités locales albanaises recourent très rarement à des instruments juridiques pour protéger leurs intérêts. D'après des maires rencontrés lors de notre visite, les procédures judiciaires prennent plusieurs mois avant d'aboutir et ne peuvent être considérées comme un remède juridique efficace pour la protection des collectivités locales.

212. La Cour constitutionnelle d'Albanie exerce un contrôle général sur la Constitution et examine minutieusement les questions relatives à la protection de ses droits et dispositions. Lors de sa visite, la délégation du Congrès a appris que la Cour constitutionnelle n'avait reçu aucun recours de la part des municipalités.

213. Les principes de l'autonomie locale sont contenus dans la Constitution (partie VI) et dans la législation nationale de l'Albanie. La Charte est reconnue comme partie intégrante de la législation du pays. Les collectivités locales ont accès au pouvoir judiciaire pour la protection de leurs droits, y compris à la Cour constitutionnelle. Elles ont parfois saisi les tribunaux pour protéger leurs intérêts. D'après divers commentaires entendus lors de leur visite, les rapporteurs concluent que, malgré la lenteur et la longueur des procédures judiciaires, les tribunaux sont considérés par une vaste majorité d'élus locaux albanais comme un mécanisme efficace pour assurer la protection juridique des collectivités locales. Par conséquent, ils estiment que la protection juridique des collectivités locales en Albanie est en conformité avec la Charte.

6. CONCLUSIONS

214. L'Albanie a su opérer la transition vers une société démocratique ; la décentralisation des pouvoirs de l'Etat et l'instauration d'une démocratie locale sont une composante majeure de cette démocratisation. Le processus de décentralisation, amorcé à la fin des années 1990, s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui. L'adhésion au Conseil de l'Europe et la ratification de la Charte ont donné à l'Albanie un élan et une direction pour mener la décentralisation.

215. Etablir des pouvoirs locaux et régionaux viables et efficaces, telle est l'une des conditions de l'accession de l'Albanie à l'UE. Pleinement conscientes de la nécessité et de l'importance des pouvoirs locaux et régionaux, les autorités albanaises ont adopté une stratégie de décentralisation qui leur sert de feuille de route pour renforcer le développement local et régional du pays. Les rapporteurs reconnaissent que l'Albanie a réalisé des progrès considérables, notamment dans la mise en place d'une gouvernance à plusieurs niveaux et d'une démocratie électorale.

216. Dans l'ensemble, le système albanais d'autonomie locale et régionale correspond à l'esprit et aux principes de la Charte. Toutefois, plusieurs points importants méritent une attention particulière. Aussi les rapporteurs appellent-ils les autorités albanaises à intensifier le processus de décentralisation à la lumière de la Charte et des recommandations du Congrès.

217. Parmi les toutes premières priorités de son programme de décentralisation, l'Albanie doit mener une profonde réforme financière et fiscale. De l'actuel modèle consistant à diviser les recettes fiscales entre les autorités centrales et locales, le système doit évoluer vers un modèle de partage des revenus générés par certains impôts (tel que l'impôt sur les bénéfices des sociétés). Prenons l'exemple de la taxe sur les petites entreprises (qui, selon une classification économique, relève d'un groupe d'impôts sur les bénéfices des sociétés) ; elle est affectée aux pouvoirs locaux, tandis que l'impôt sur les sociétés provenant de plus grandes entreprises va intégralement au budget central. Ce type d'approche étouffe toute incitation éventuelle des pouvoirs locaux à promouvoir l'économie locale et à créer des conditions propices à la croissance des entreprises locales. Aussi les rapporteurs recommandent-ils d'adopter un texte juridique spécial sur des coefficients à long terme applicables à la répartition des recettes fiscales partagées entre les autorités locales et centrales, afin d'assurer que la part de ces recettes attribuée aux budgets locaux soit alignée sur les compétences des collectivités locales et non sur les objectifs politiques du pouvoir central.

218. S'agissant des compétences, le système législatif albanais (et, en particulier, la loi n° 8652) applique aux responsabilités des collectivités locales (droits, pouvoirs, fonctions, autorité, autorité mixte) une classification très complexe, ce qui est source de confusion et laisse une vaste marge d'interprétation. Selon la Charte, les « responsabilités » des collectivités locales doivent être pleines et entières. Le terme « entières » signifie que les collectivités locales doivent avoir la liberté de prendre des décisions en toute indépendance, sans intervention ni conseils d'autres niveaux de gouvernance. Le terme « pleine » signifie qu'en soi, la responsabilité propre des collectivités locales inclut un pouvoir pluridimensionnel (réglementation, service, investissement, administration, etc.), évitant toute tendance à une dilution progressive des responsabilités. Par ailleurs, le législateur albanais ne devrait pas opérer de distinction entre « fonction déléguée » (c'est-à-dire, responsabilités) et « autorité déléguée », car dès que des responsabilités sont déléguées, l'autorité accompagne les responsabilités. En conséquence, de l'avis des rapporteurs, les articles 2, 7, 8, 9 et 10 de la loi n° 8652 doivent être modifiés en fonction de l'article 4 de la Charte (et de son rapport explicatif) afin d'éviter une dilution progressive des responsabilités des collectivités locales albanaises. Par ailleurs, davantage de compétences doit être attribué aux collectivités locales dans la sphère de service public, décentralisant les services municipaux tels que l'approvisionnement en eau potable, les déchets solides et les systèmes d'égouts. Le transfert d'entreprises et des services publics adéquats en pleine propriété et responsabilité des autorités locales devrait également être envisagée.

219. S'agissant de l'article 3 de la Charte, les rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable de réviser la procédure de nomination des conseils des *qarks* et, pour leurs organes délibérants, d'introduire, *mutatis mutandis*, des élections directes au suffrage universel, libre et secret.

220. Un grand besoin de réforme territoriale visant à repenser la portée actuelle des collectivités locales en Albanie est perçu. Les petites unités ne fournissent pas nécessairement une bonne économie d'échelle et elles sont incapables de mettre en œuvre une part importante des fonctions publiques d'une manière efficace. Le Gouvernement de l'Albanie peut souhaiter se doter d'une politique rationnelle et justifiée visant la fusion des petites communes et municipalités en des unités plus grandes, avec plus de puissance et plus de ressources financières et humaines. Les associations de collectivités locales devraient jouer un rôle moteur dans ce processus.

221. Concernant l'article 4 de la Charte, une réorganisation du système de réglementation territoriale et d'urbanisme semble s'imposer, afin de garantir que les responsabilités des collectivités locales dans ces domaines soient pleines et entières. A cette fin, les rapporteurs recommandent les mesures suivantes :

a. Supprimer les règlements qui autorisent l'Agence nationale de réglementation territoriale à statuer sur les terrains et les structures physiques (centres villes, espaces de loisirs, terrains de plus de 20 ha, etc.) soumis au contrôle de collectivités locales – les agences nationales pouvant néanmoins continuer à fixer des normes et des règlements en matière d'aménagement du territoire.

b. Remplacer la Police du bâtiment par un corps d'inspection de l'aménagement indépendant du pouvoir central en place, qui veillera à l'application des normes techniques sur le territoire et sera placé sous l'autorité des pouvoirs locaux.

c. Confier le contrôle de la légalité des décisions – aujourd'hui assuré par le Conseil de réglementation territoriale et par les Conseils locaux d'ajustement territorial – à un pouvoir judiciaire indépendant.

d. Prendre des initiatives visant à améliorer les lois sur l'urbanisme et la Police du bâtiment afin de mettre cette législation en conformité avec les dispositions de la Charte ainsi qu'avec la loi n° 8652 (2000) sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs locaux.

e. Définir clairement les fonctions et les responsabilités des conseils de village et des arrondissements administratifs des municipalités compte tenu des principes de subsidiarité et d'uniformité des structures administratives.

f. Définir clairement le rôle et les responsabilités du *qark* et identifier les fonctions propres et déléguées des conseils régionaux. Dans la législation, faire précisément la distinction entre les responsabilités du premier et du second niveau d'autorité locale.

g. Modifier l'article 10 de la loi sur l'urbanisme, qui autorise un organe de l'exécutif central à intervenir dans des décisions locales (« s'il est fait obstacle à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux ») d'une manière qui dépasse le simple contrôle de légalité et peut équivaloir à un contrôle de l'opportunité des responsabilités propres des collectivités locales, ce qui est contraire à la Charte.

h. Introduire des dispositifs institutionnels de consultation des collectivités locales – et ne pas limiter ce processus à une participation formelle des associations à divers comités ou panels spécialisés –, en visant des résultats concrets. Autrement dit, il convient d'ajouter dans la législation des articles spécifiques qui obligent le pouvoir central à organiser, en temps utile et de manière appropriée, des consultations sur les questions affectant directement les collectivités locales.

i. Améliorer le statut de la capitale, Tirana, et son intégration dans le système d'administration régionale, en la reconnaissant comme une ville-région. Cette démarche pourrait constituer une solution bénéfique pour la coopération entre la capitale et la région, tout en permettant une éventuelle extension des frontières de la ville.

222. S'agissant des articles 6 et 7 de la Charte, les rapporteurs invitent les autorités albanaises à envisager les solutions suivantes :

a. Accorder un statut juridique et des opportunités de carrière identiques aux employés des municipalités et des communes. Le régime professionnel et les conditions de travail des agents de la commune doivent être réglementés par la loi sur le service public et non par le Code du travail.

b. Abolir le règlement qui autorise la validation du mandat des membres des conseils régionaux, ainsi que veiller à ce que les mandats attribués par les organes délibérants des communes/municipalités ne soient pas récusés par des organes administratifs mais uniquement par des autorités judiciaires.

c. Attribuer aux conseils régionaux un mandat précis afin de fixer la structure des compétences exécutives régionales, non seulement au niveau du secrétariat mais aussi des responsables de services régionaux et d'autorités de district.

d. En ce qui concerne la limite supérieure imposée par le ministère des Finances aux coûts administratifs dans les budgets communaux et municipaux (40 %) – seuil très faible en chiffres absolus pour les communes aux budgets modestes et dans l'incapacité de recruter un personnel

hautement qualifié –, il convient d'autoriser les collectivités locales à fixer elles-mêmes leurs coûts administratifs, en toute indépendance et sous leur propre responsabilité, ou de définir le pourcentage des coûts administratifs en fonction de la taille des budgets locaux. Pour les petits budgets, la limite doit être supérieure à 40 %.

223. S'agissant du contrôle administratif des collectivités locales (article 8 de la Charte) et de l'audit externe, les rapporteurs recommandent les mesures suivantes :

a. Revoir le système préfectoral et le statut des préfets, et ce dans un triple objectif : empêcher une ingérence politique du préfet dans les affaires locales et régionales sous couvert d'exercer sa mission de contrôle ; limiter le rôle du préfet à un contrôle a posteriori de la légalité ; et, enfin, donner aux collectivités locales le droit d'éviter des recommandations de la part du préfet si besoin est.

b. Limiter le contrôle des collectivités locales à une vérification du respect de la loi, et exclure tout contrôle de l'opportunité des actions qui relèvent de leurs compétences propres ; veiller à ce que les principes de subsidiarité et de proportionnalité restent à la base de tout contrôle administratif exercé par des autorités de niveau supérieur.

c. Fixer des délais raisonnables pour l'exécution des recours adressés par des collectivités locales, ce qui permettrait d'éviter les procédures judiciaires longues dans le processus de contrôle administratif.

d. Limiter la participation des préfets à la formation de conseils régionaux (région de Fier, par exemple).

e. Préciser les rôles respectifs du préfet et du conseil régional afin d'éviter les recoupements, en limitant la fonction du préfet à un contrôle a posteriori de la légalité et en veillant à ce qu'il n'y ait pas ingérence politique de sa part dans le fonctionnement du conseil régional. Il doit y avoir une séparation nette entre l'administration régionale et l'administration préfectorale.

224. S'agissant de l'article 9 de la Charte sur les questions financières, les rapporteurs recommandent les mesures suivantes :

a. éviter toute disparité entre les compétences attribuées aux collectivités locales et les ressources financières nécessaires pour exercer ces compétences, en appliquant le principe de connexité ;

b. accroître les recettes fiscales propres des collectivités locales et assurer une mise en œuvre plus équitable des taxes partagées (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés, par exemple) ;

c. lancer des consultations entre le pouvoir central et les collectivités locales concernant l'adéquation des impôts locaux propres (taxe sur les petites entreprises, impôt simplifié sur les bénéficiaires et taxe hôtelière, par exemple) afin de permettre aux pouvoirs locaux de disposer de ressources financières adéquates et d'exercer efficacement cette compétence fiscale ;

d. introduire un nouveau mode d'allocation des transferts inconditionnels aux collectivités locales en divisant chaque transfert en quatre versements trimestriels égaux, au lieu de calculer le solde réel des budgets locaux et de combler le déficit entre recettes prévisionnelles et recettes perçues ;

e. déterminer des critères précis et mesurables pour attribuer des subventions compétitives aux municipalités et aux communes, ainsi que des mécanismes efficaces favorisant la transparence et la publicité du processus décisionnel appliqué à ces subventions ;

f. Pour une efficacité optimale des subventions compétitives versées par les divers ministères de tutelle, mettre en place un nouveau système de gestion des projets de développement régional basé sur des principes d'adéquation aux besoins locaux, d'efficacité et de transparence ;

g. Revoir la formule de péréquation afin de parvenir à une égalisation financière plus équilibrée dans le pays ;

h. réformer le système budgétaire et allouer des recettes fiscales propres aux budgets des *qarks* – actuellement, ces budgets sont entièrement basés sur des subventions conditionnelles versées par le pouvoir central et sur des contributions financières provenant des communes et des municipalités ;

i. revoir le système actuel de frais d'adhésion que paient les communes et les municipalités aux gouvernements régionaux : à tous les niveaux, les budgets locaux doivent être autosuffisants et indépendants ;

j. associer les collectivités locales albanaises et leurs associations au processus décisionnel appliqué aux transferts et aux subventions, afin d'améliorer la procédure de consultation actuelle – qui, pour l'heure, est formelle et se limite à fournir des informations ;

k. organiser la collecte de données et d'analyses pour identifier les disparités de revenu entre les municipalités et les communes et d'élaborer une politique efficace en matière de développement socio-économique local.

225. S'agissant des droits d'association des collectivités locales (article 10 de la Charte), les rapporteurs recommandent les mesures suivantes :

a. travailler avec les associations de pouvoirs locaux à la mise en place de pratiques et de procédures applicables aux consultations institutionnelles, notamment (mais non exclusivement) en instaurant avec le Parlement un partenariat formel qui donnerait à ces associations le droit de présenter une conclusion juridique sur tous les projets de loi influant directement sur les collectivités locales ;

b. inviter le gouvernement et les organisations internationales actives en Albanie à travailler avec toutes les associations existantes pour promouvoir la coopération et permettre aux collectivités locales de s'exprimer d'une seule voix, dans l'intérêt d'une plus grande autonomie locale ;

c. inviter le Parti socialiste et le Parti démocratique d'Albanie, ainsi que tous les acteurs politiques, à coopérer pour renforcer les associations et pour placer les intérêts institutionnels des collectivités locales au-dessus des intérêts partisans ;

d. inviter tous les élus des municipalités et des communes d'Albanie à davantage contribuer à la force institutionnelle et à l'indépendance financière de leurs associations, ainsi qu'à envisager des mécanismes de coordination et une structure de tutelle qui assureraient une synergie entre les associations.

226. Les rapporteurs ont bien pris note (et se félicitent) de la mise en place (actuellement en cours) des mécanismes de coordination entre les élus locaux, dans le cadre du projet « Construire une plateforme durable, pluraliste et unifiée de dialogue pour les collectivités locales en Albanie » du Congrès.

227. S'agissant de la capacité institutionnelle de l'autonomie régionale, les rapporteurs invitent les autorités albanaises à examiner les points suivants :

a. Donner aux conseils régionaux des fonctions plus précises, des responsabilités dans l'élaboration des politiques relatives à la santé et à l'éducation, une plus grande autonomie financière, un mandat de quatre ans – au lieu de la durée actuelle de trois ans, trop brève –, un organe exécutif et un personnel administratif adéquat.

b. Clarifier la définition des compétences régionales, lesquelles doivent comprendre (à l'image des compétences exercées par les régions ailleurs en Europe) les transports publics, l'environnement, la formation, les affaires culturelles, le développement socioéconomique, le développement environnemental, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la coordination des politiques rurales, etc. ; et, au cas où les autorités albanaises opteraient pour une politique de promotion du régionalisme, les inviter à prendre en compte le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Albanie (12-14 décembre 2012)

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ALBANIE
Tirana (12-14 décembre 2012)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Zdenek BROZ

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, CRE²⁴
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de Šumperk (République tchèque)

M. Ake SVENSSON

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, SOC²⁵
Membre de la commission de suivi du Congrès
Président du Conseil exécutif régional de Gotland (Suède)

Expert :

M. David MELUA

Consultant, membre du Groupe d'experts indépendants de la
Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès

Secrétariat du Congrès :

M^{me} Sedef CANKOÇAK

Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

²⁴ CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

²⁵ SOC : Groupe Socialiste du Congrès

Mercredi 12 décembre 2012

Délégation albanaise auprès du Congrès :

Lulzim BASHA,
Flamur BALLIU,
Niko PELESHI,
Eglantina BEGTESHI,
Tahsim MEMA,
Luljeta CAKA
Lumturi HOXHA,

M. Ardian DHIMA, Chef de projet pour le Conseil de l'Europe à Tirana

Association albanaise des communes :

M. Fatbardh PLAKU, Président, et membres de l'association
M. Ardian DHIMA, Chef de projet pour le Conseil de l'Europe à Tirana

Association albanaise des municipalités :

M. Lulzim BASHA, Président, et membres de l'association
M. Ardian DHIMA, Chef de projet pour le Conseil de l'Europe à Tirana

Association des conseils régionaux albanais :

M. Tahsim MEMA, Président, et membres de l'association
M. Ardian DHIMA, Chef de projet pour le Conseil de l'Europe à Tirana

M. Vangjush DAKO, Maire de Durrës,
M. Artan SHKEMBI, Maire de Pogradec,
M. Niko PELESHI, Maire de Korçë,
M^{me} Lindita NIKOLLI, Maire de l'unité municipale n° 1, Tirana,
M. Qazim SEJDINI, Maire d'Elbasan
M. Shpetim GJIKA, Maire de Vlorë,
M. Ardian DHIMA, Chef de projet pour le Conseil de l'Europe à Tirana

Parlement d'Albanie :

Commission sur les questions juridiques, l'administration publique et les droits de l'homme :

M. Ilir RUSMALI, Président, et membres de la commission

Commission de l'Economie et des finances :

M. Edmond SPAHO, Président, et membres de la commission

Délégation de l'Union européenne en Albanie :

M. Clive RUMBOLD, Chef de la section politique de la délégation de l'UE en Albanie

Bureau de la coopération suisse :

M. Holger TAUSCH, Directeur national du Bureau de la coopération suisse,
M. Ardian DHIMA, Chef de projet pour le Conseil de l'Europe à Tirana

Jeudi 13 décembre 2012

Ministère de l'Intérieur :

M. Ferdinand PONI, Vice-ministre chargé de l'autonomie locale,
directeurs des départements du Développement des politiques et de l'intégration, des Politiques
d'autonomie locale, de la Politique financière et de l'Administration publique

Ministère des Finances :

M^{me} Mimosa DHEMBI, Directrice générale du Budget,
M. Fran BRAHIMI

Représentant de l'USAID :

M. Peter CLAVELLE, chef de parti, projet de planification et de gouvernance locale (*Planning and Local Governance Project*, PLGP) en Albanie,
M. Ardian DHIMA, Chef de projet pour le Conseil de l'Europe à Tirana

Cour constitutionnelle :

M. Bashkim DEDJA, Président de la Cour constitutionnelle

Contrôle supérieur de l'Etat

M. Robert GJINI, Directeur général

Bureau du médiateur :

M. Z. Igli TOTOZANI, Médiateur

Rencontre avec des experts :

M. Edlir VOKAPOLA, membre du GEI,
M^{me} Alba DAKOLI WILSON

Vendredi 14 décembre 2012

Ville de Tirana :

M. Lulzim BASHA, Maire, et membres du Conseil municipal

Ville de Pogradec :

M. Artan SHKEMBI, Maire, et membres du Conseil municipal

Ville d'Elbasan :

M. Qazim SEJDINI, Maire, et membres du Conseil municipal

Conseil régional d'Elbasan :

M. Eugen ISAJ, Président, et membres du Conseil régional

ANNEXE II - Formule utilisée pour répartir les transferts inconditionnels (2002-2011)

Formule utilisée pour répartir les transferts inconditionnels (2002-2011)										
Répartition du fonds total	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Régions	10 %	19 %	15 %	9 %	8,5 %	9 %	9 %	8,5 %	8,5 %	8,5 %
Municipalités/Communes	86 %	79 %	83 %	91 %	91,5 %	91 %	91 %	91,5 %	91,5 %	91,5 %
Caisse de compensation	4 %	2 %	2 %	-	-	-	-			
Répartition des parts municipales et communales										
Par formule	95 %	88 %	94 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Caisse de compensation	5 %	12 %	6 %	-	-	-	-	-		
Formule municipale et communale										
Parts égales	3,5 %	3,5 %	4 %	-	-	-	-			
Population	62,5 %	62,5 %	62,5 %	73 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %
Superficie des communes	4 %	4 %	9 %	12 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %
Services urbains ²⁶	20,5 %	20,5 %	18 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %
Part de Tirana	9,5 %	9,5 %	6,5 %	-	-	-	-			
Ajustement de la capacité fiscale	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Autres ajustements	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Répartition de la part régionale										
Par formule	100 %	85 %	97 %	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %	99 %	99 %
Caisse régionale de compensation	-	15 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %
Formule régionale										
Parts égales	30 %	25 %	25 %	15 %	15 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Population	15 %	15 %	15 %	25 %	25 %	28 %	28 %	28 %	28 %	28 %
Indicateur géographique ²⁷	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %
Superficie de la région/longueur des routes ²⁸	25 %	30 %	30 %	30 %	30 %	32 %	32 %	32 %	32 %	32 %

Source : Ministère des Finances de la République d'Albanie

²⁶ Ce montant (2002-2005) a été distribué aux municipalités autres que Tirana en fonction de leur population (toujours en cours depuis 2005) ; la municipalité de Tirana est incluse dans les critères des services urbains.

²⁷ Cet indicateur prend la valeur 1, 3 ou 5 : 1 indique un terrain plat (plaine, par exemple) ainsi que d'autres avantages comparatifs de la région, tandis que 5 indique une région montagneuse comportant peu d'avantages comparatifs.

²⁸ En 2003, le facteur de superficie a été remplacé par le nombre de kilomètres des routes de la région – ce facteur, la longueur des routes, a continué d'être utilisé en 2004.