

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21^e SESSION
CG(21)16
30 septembre 2011

La démocratie locale et régionale en Lettonie

Commission de suivi

Rapporteurs : Jean-Claude FRECON, France (L, SOC¹), et
Philippe LEUBA (Suisse, R, NI)

Projet de recommandation (pour vote)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport fait suite à une visite de suivi effectuée en 1998, après la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par la Lettonie, en 1996. Il conclut que la législation lettone sur le gouvernement local constitue un socle efficace pour le développement de l'autonomie locale et que la position des autorités locales a été renforcée par la jurisprudence constitutionnelle. Il souligne, néanmoins, le niveau insuffisant de ressources propres des autorités locales et la dégradation de leur équilibre financier qui résulte tant de la crise financière que de la restriction de leur libre accès au marché des capitaux pour emprunter des fonds. De même il existe encore des limitations à la participation aux affaires publiques des non-citoyens qui s'identifient à une minorité nationale, notamment l'absence de droit de vote aux élections locales.

Le Congrès recommande aux autorités lettones d'accroître l'autonomie financière des autorités locales et d'accorder un statut spécial à la capitale Riga. Il appelle à la transformation des régions de planification en entités autonomes, et encourage la mise en place de mesures visant à accorder aux non-citoyens le droit de vote aux élections locales. Enfin, le Congrès invite les autorités lettones à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ainsi que le Protocole n°3 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

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

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

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

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

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



PROJET DE RECOMMANDATION²

[\(Voir Recommandation 317 \(2011\) adoptée le 20 octobre 2011\)](#)

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 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 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 Recommandation 47 (1998) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Lettonie ;

d. au Rapport d'information du Congrès (CG/INST(12)3) de 2005 sur la démocratie locale et la participation des non-citoyens dans la vie publique et politique au niveau local en Lettonie ;

e à la Recommandation 257 (2008) du Congrès sur la démocratie locale en Lettonie : la participation des non-citoyens lettons à la vie publique et politique au niveau local ;

f. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale [MCL-16(2009)11] dans ses activités de suivi ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282 final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes ;

g. à l'exposé des motifs de la présente Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Lettonie.

2. Le Congrès rappelle que :

a. La Lettonie a adhéré au Conseil de l'Europe le 10 février 1995. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 5 décembre 1996. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er avril 1997.

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 4 juillet 2011

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze (remplaçant : P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (remplaçant : E. Yeritsyan), A. Babayev (remplaçante : G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (remplaçant : A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloï, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (remplaçant : V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (remplaçant : V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (remplaçante : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (remplaçant : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (remplaçant : P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (remplaçante : Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (remplaçante : B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (remplaçant : A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (remplaçante : L. Sfirloaga), R. Rautava (remplaçant : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. TAMILOS, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (remplaçant : E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (remplaçant : A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

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

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankocak.

b. Conformément à l'article 12, paragraphe 1 de la Charte, la Lettonie s'est déclarée non liée à l'article 9 paragraphe 8 de la Charte ;

c. La délégation du Congrès³ s'est rendue en Lettonie du 3 au 5 novembre 2010. La délégation a rencontré des autorités centrales et municipales, les représentants de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Lettonie, des représentants de la Cour constitutionnelle, l'Ombudsman ainsi que d'autres interlocuteurs à Riga et à la municipalité de Sigulda ;

d. Les co-rapporteurs remercient la Représentation permanente de la Lettonie 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.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. La Lettonie a organisé son système d'administration locale en s'inspirant des standards contemporains de l'autonomie locale en Europe. La loi sur l'autonomie locale du 19 mai 1994, modifiée à plusieurs reprises et complétée par d'autres dispositions, constitue une bonne base pour le développement de l'autonomie locale ;

b. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle lettone fait référence à la Charte comme un instrument de droit international qui sert à l'interprétation des principes constitutionnels relatifs à l'autonomie locale. Les principes de la Charte sont considérés par la Cour constitutionnelle comme des principes fondamentaux de la démocratie, s'imposant à la Lettonie. La position des collectivités locales a été renforcée par la jurisprudence constitutionnelle et par des aménagements législatifs ;

c. La réforme territoriale de 2008, qui a eu pour but de regrouper des collectivités locales afin de constituer des entités plus fortes, a été conduite dans le respect des principes de la Charte et est parvenue à des résultats satisfaisants ;

d. La forte représentativité de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux est reconnue au niveau national. L'Association joue donc un rôle important pour la promotion de la démocratie locale.

4. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

a. Les collectivités locales ne disposent que de manière insuffisante de ressources propres sur lesquelles elles peuvent exercer directement une influence, notamment en ce qui concerne les impôts locaux pour lesquels les collectivités locales peuvent agir sur l'assiette et le taux ;

b. Les subventions assurant des transferts du budget de l'Etat aux collectivités locales ont globalement été réduites du fait de la crise économique. Les marges de manœuvre financières des collectivités locales s'en sont trouvées rétrécies et la tutelle financière de l'administration centrale s'est renforcée ;

c. Les collectivités locales lettones ne disposent pas d'un libre accès au marché financier pour effectuer des emprunts. Pour le recours à des emprunts de plus d'un an, un accord du Ministère des Finances est nécessaire dans un nombre significatif de cas soumis à certaines conditions ;

d. La Lettonie présente un développement régional déséquilibré. Les cinq régions de planification n'ont pas les caractéristiques d'une authentique collectivité régionale autonome et leurs institutions représentatives ne sont pas élues au suffrage universel direct ;

e. La population élevée de Riga et l'ampleur de ses activités justifient la nécessité d'attribuer un statut spécial à la capitale lettone ;

³ Jean-Claude Frécon (France, L, SOC), Vice-président du Congrès, et Philippe Leuba (Suisse, R, NR), ont été nommés co-rapporteurs en vue de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale dans ce pays. Ils ont été assistés par Jean-Marie Woehrling, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

f. Malgré les efforts des autorités lettones pour promouvoir la cohésion sociale, il existe encore des limitations à la participation des non-citoyens s'identifiant à une minorité nationale aux affaires publiques notamment l'absence de droit de vote aux élections locales.

5. *Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités lettones :*

a. à améliorer l'autonomie financière des collectivités locales en diversifiant leurs sources de revenus autonomes et en augmentant la part des ressources des collectivités locales sur lesquelles celles-ci peuvent agir notamment sur l'assiette et le taux ;

b. à mettre en place un programme de « restauration » des capacités d'action des collectivités locales dans contexte de crise économique, tout en allégeant la tutelle financière de l'administration centrale ;

c. à revoir les conditions d'emprunt par les collectivités locales, en les rendant plus flexibles et accessibles et en conséquence, à lever la réserve formulée sur l'article 9, paragraphe 8 de la Charte ;

d. à clarifier la nature juridique des cinq *régions de planification* afin de leur donner le caractère d'une entité régionale autonome. Le processus d'élaboration d'un vrai niveau du gouvernement régional pourrait être fondé sur les principes du Cadre de référence pour la démocratie régionale qui prévoit notamment des organes élus au suffrage universel direct, des compétences et pouvoirs définis par la loi, des ressources propres et la mise en place d'un système de péréquation ;

e. à entamer un processus législatif en vue d'élaborer une loi accordant un statut juridique spécial à Riga, conformément à la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le Statut des villes capitales ;

f. à accorder aux non-citoyens le droit de vote aux élections locales en vue d'accélérer le processus d'intégration déjà entrepris dans la société lettone ;

g. à envisager, dans un avenir proche, la signature puis la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ainsi que le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC).

6. *Le Congrès recommande que l'Assemblée parlementaire* tienne compte des observations et recommandations susmentionnées dans le cadre de sa procédure de suivi périodique des Etats membres qui ne font pas l'objet actuellement d'une procédure de suivi ou de post-suivi.

7. *Le Congrès recommande aux autorités lettones responsables de l'autonomie locale* de désigner un représentant ministériel de haut niveau pour assister à l'une des sessions du Congrès et y présenter l'état d'avancement des réformes de l'autonomie locale en Lettonie.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : BUT ET PORTEE DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CONTEXTE POLITIQUE ET/OU L'EVOLUTION POLITIQUE DEPUIS LA DERNIERE RECOMMANDATION.....	7
2.1.	Contexte international et relations avec les pays voisins	7
2.2.	Contexte politique interne : élections (présidentielle, parlementaires, locales ou régionales), référendum, etc.	7
2.3.	Rapport et recommandations précédents	8
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS.....	8
3.1.	La Constitution, la législation et les développements récents	9
3.2.	Garantie de l'autonomie locale en droit letton	10
3.3.	Analyse de la situation (article par article) de la démocratie locale sur le fondement de la Charte	11
	Article 3.1 : Concept de l'autonomie locale	11
	Article 4 : Portée de l'autonomie locale : Compétences des collectivités locales lettones	11
	Article 5 : Protection des limites territoriales : La réorganisation des collectivités locales.....	13
	Article 5 : Développement régional	14
	Article 6 : Les structures administratives	15
	Articles 7 : Le statut des élus	15
	Article 8 : Le contrôle administratif	16
	Article 9 : Les ressources financières : Importance et composition des ressources.....	16
a.	Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales	17
b.	Les effets de la crise économique	18
c.	Le système de péréquation	18
d.	Article 9, paragraphe 8: Accès au marché financier	21
e.	Le contrôle de l'Etat sur les budgets et les comptes	21
	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales.....	21
	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale.....	22
	Article 12 : Engagements - éventuelles « réserves » formulées par l'Etat.....	22
4.	STATUT DE LA VILLE CAPITALE.....	22
5.	LA DEMOCRATIE REGIONALE : LE CADRE DE REFERENCE POUR LA DEMOCRATIE REGIONALE.....	23
5.1.	L'architecture régionale : Organisation interne - Financement	23
5.2.	Prise en compte du Cadre de référence pour la démocratie régionale	24
6.	DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL.....	24
6.1.	L'Institution de l'Ombudsman	24
6.2.	Le statut des minorités et la non-discrimination	24
6.3.	La participation des citoyens aux décisions et aux élections, liberté d'expression et liberté d'association	26
6.4.	Référendums locaux et régionaux.....	27
7.	CONCLUSIONS	28
7.1.	La réponse des autorités lettones aux recommandations de 1998	28
7.2.	Propositions de nouvelles recommandations.....	28
	ANNEXE - Programme de la visite de suivi de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Lettonie	29

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

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur l'état 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. La Lettonie a adhéré au Conseil de l'Europe le 10 février 1995. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 5 décembre 1996. La Charte est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} avril 1997. En conformité avec l'article 12, paragraphe 1 de la Charte, la Lettonie s'est déclarée non-liée par l'article 9, paragraphe 8 de celle-ci.

3. La Lettonie a également signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n°106) le 28 mars 1998 et l'a ratifiée le 1^{er} décembre 1998. Elle est entrée en vigueur en Lettonie le 2 mars 1999.

4. La Lettonie a, en outre, signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) le 28 mars 1998 et l'a ratifiée le 1^{er} décembre 1998. Elle est entrée en vigueur le 2 mars 1999.

5. La Commission institutionnelle⁴ a nommé Jean-Claude Frécon (France, L, SOC), Vice-président du Congrès, et Philippe Leuba (Suisse, R, NI) co-rapporteurs, respectivement pour la démocratie locale et la démocratie régionale en Lettonie. Elle les a chargés de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale dans ce pays.

6. La délégation du Congrès s'est rendue en Lettonie du 3 au 5 novembre 2010 et a rencontré différents interlocuteurs à Riga et à Sigulda⁵.

7. La délégation a rencontré la Secrétaire d'Etat chargée de l'autonomie locale et régionale, le Ministre du Développement régional et des collectivités locales, le maire de Riga, la présidente de la Commission parlementaire des droits de l'homme et des affaires publiques, le Secrétaire d'Etat aux finances, le médiateur, ainsi que des représentants de la Cour constitutionnelle, d'autres personnalités représentant les différents niveaux de gouvernement ainsi que des experts et des enseignants de l'Université de Lettonie (voir le programme détaillé en annexe).

8. Le présent rapport est le deuxième rapport de suivi sur l'état de la démocratie locale et régionale en Lettonie. Douze ans après le premier rapport, il vise à examiner les progrès réalisés par la Lettonie en matière de démocratie locale et régionale et d'en donner un aperçu au vu des principes et normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale. Le rapport a été établi à partir de l'information recueillie pendant la visite en Lettonie de la délégation du Congrès, de l'examen de la législation pertinente et d'autres documents d'information fournis par les interlocuteurs, ainsi que des indications fournies spécifiquement en réponse au questionnaire envoyé par la délégation avant la visite sur place. La Recommandation 47 (1998) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Lettonie ainsi que d'autres documents pertinents ont été pris en considération lors de la préparation de ce rapport.

9. Les co-rapporteurs remercient la Représentation permanente de la Lettonie 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 la délégation lettone du Congrès et son secrétariat, qui ont contribué au bon déroulement de cette mission.

⁴ A la suite de la réforme du Congrès, les activités de suivi assurées par cette commission ont été confiées à la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.

⁵ Pour cette mission, les deux co-rapporteurs étaient assistés de Jean-Marie Woehrling, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, de Jean-Philippe Bozouls, Chef du Service de la Séance et des commissions statutaires du Congrès et Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux, et de Lilit Nikoghosyan, co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès.

2. CONTEXTE POLITIQUE ET L'ÉVOLUTION POLITIQUE DEPUIS LA DERNIÈRE RECOMMANDATION

2.1. Contexte international et relations avec les pays voisins

10. La Lettonie est devenue membre de l'Union européenne le 1^{er} mars 2004. La même année, elle est devenue membre de l'OTAN.

11. La Lettonie nourrit des liens forts avec la Lituanie et l'Estonie. Les trois États Baltes ont fait partie autrefois de l'Union des Républiques socialistes et soviétiques (URSS). Ils ont tous adhéré à l'Union Européenne (UE) dans le cadre de son élargissement en 2004 et ont un accord de libre-échange avec celle-ci depuis 1994. La visite du Premier ministre letton M. Valdis Dombrovskis en Estonie le 5 novembre 2010, a confirmé le soutien de l'Estonie en faveur du gouvernement letton dans ses efforts pour surmonter la crise économique et a mis l'accent sur les avantages d'une coopération entre les deux pays. La Lituanie et l'Estonie sont les deux partenaires commerciaux les plus importants de la Lettonie.

12. La Lettonie entretient aussi des bonnes relations avec la Russie en raison de ses infrastructures de transit parmi les mieux développées des États baltes, de la plus grande communauté russophone et d'une position géographique stratégique. Le commerce transitaire entre l'Ouest et la Russie profite à la Lettonie sur le plan économique (environ 15 % des exportations russes de pétrole transitent par la Lettonie, ce qui lui rapporte 100 millions USD en droits de transit). La Lettonie et la Fédération de Russie, représentées par leurs premiers ministres à Moscou, ont signé un traité confirmant la frontière actuelle entre les deux États, selon lequel la Lettonie accepte de renoncer à ses droits *de iure* au territoire de district d'Abrene (à présent Pytalovo) et de les céder à la Russie. Ce développement a amélioré de façon significative les relations russo-lettones. En janvier 2011, le Président letton Valdis Zatlers a effectué une visite officielle en Russie - un autre signal clair que les relations entre les deux pays s'étaient améliorées.

13. Suite au rétablissement de son indépendance, la Lettonie s'est lancée dans une coopération intensive avec l'UE. En 2010, les exportations vers les pays membres de l'UE constituaient 71,1% du volume total des exportations lettones ; elles ont augmenté de 28,3 % (731 million Lats) par rapport à 2009.

14. La Lettonie est aussi un partenaire commercial et un investisseur majeur en Biélorussie. Environ 79 000 Biélorusses vivent en Lettonie. L'Union des associations publiques biélorusses en Lettonie réunit 12 organisations régionales.

2.2. Contexte politique interne : élections (présidentielle, parlementaires, locales ou régionales), référendum, etc.

15. M. Valdis Zatlers a été élu Président de la République en mai 2007 pour un mandat de quatre ans. Les élections législatives du 2 octobre 2010 ont vu la victoire de l'alliance électorale de centre droit, conduite par le Premier ministre M. Valdis Dombrovskis, et ce malgré les mesures d'austérité drastiques qu'il avait imposées. Le gouvernement de M. Valdis Dombrovskis s'était constitué en mars 2009 après la démission du Premier ministre M. Godmanis, confronté à une crise politique directement liée au contexte économique défavorable. La coalition sortante a donc été reconduite, mais présente une coloration nationaliste moins marquée (le parti TB/LNNK⁶ n'y participant plus). Fait sans précédent depuis l'indépendance, le Parti du Centre de la concorde, représentant l'essentiel de la communauté russophone, s'est vu proposer de participer au gouvernement, une offre qu'il a toutefois déclinée.

16. Les élections de 2010 et la manière dont la Lettonie a su surmonter la très grave crise économique qui l'a frappée en 2008/2009 (contraction de l'économie de 18%, réduction des salaires de plus d'un quart, chômage de plus de 20%, la chute du gouvernement, etc.), sans troubles sociaux ou politiques majeurs, ont montré que la Lettonie était une démocratie solide.

⁶ Acronyme désignant la coalition entre le parti Pour la Patrie et la Liberté (Tēvzemei un Brīvībai ou TB) et le Mouvement national d'indépendance (Latvijas Nacionālās Neatkarības Kustība ou LNNK).

2.3. Rapport et recommandations précédents

17. La première visite de suivi de la démocratie locale et régionale en Lettonie a été effectuée par le Congrès en 1998. La Recommandation 47 (1998) sur la démocratie locale et régionale en Lettonie regrettait que la Lettonie ne se soit pas engagée à respecter les paragraphes 6.2, 7.2, 9.4 et 9.8 de la Charte concernant respectivement le statut du personnel des collectivités locales et son recrutement, la compensation financière des frais entraînés par l'exercice du mandat d'élu local, la nature des systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources financières des collectivités locales et l'accès des autorités locales au marché national des capitaux.

18. Pour améliorer la situation de la démocratie locale et régionale, le Congrès avait recommandé en 1998 un amendement à la Constitution lettone (*Satversme*) en vue de mentionner *expressis verbis* le principe de la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie locale, ayant à l'esprit l'article 2 de la Charte, et sur la base de l'article 3, paragraphe 1 de la Charte. La Recommandation proposait aussi la modification de la Loi du 19 mai 1994 sur l'autonomie locale en vue de supprimer la mention selon laquelle l'autonomie locale était définie en tant que "forme d'administration de l'Etat."

19. D'autres mesures proposées par la Recommandation 47 (1998) méritent d'être rappelées dans le contexte du présent rapport. Il s'agit de celles qui visent à :

- modifier la législation et la pratique afin que les autorités locales et régionales puissent disposer d'une part plus importante de ressources financières propres, provenant d'impôts locaux exclusifs dont elles peuvent fixer le taux ;
- fonder la fonction de péréquation sur un système normatif établissant des critères objectifs afin de supprimer le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration centrale dans ce domaine ;
- réduire dans l'immédiat l'instabilité et la précarité des sources de financement afin de permettre le recours à l'emprunt en vue de promouvoir l'investissement des collectivités territoriales ;
- fonder la réforme territoriale sur la consultation préalable des collectivités locales et régionales et de leurs organismes ;
- prévoir que les organes des régions soient composés de représentants élus directement par les citoyens ;
- améliorer l'intégration des résidents en Lettonie ne disposant pas de droits politiques et civiques dans la démocratie locale par la reconnaissance du droit de vote à ces résidents dans les affaires relevant de la compétence des pouvoirs locaux.

20. Les rapporteurs ont constaté avec satisfaction que, suite à la Recommandation du Congrès en 1998, les autorités lettones ont ratifié l'Article 6 paragraphe 2, l'Article 7 paragraphe 2 et l'Article 9 paragraphe 4 de la Charte. En ce qui concerne les autres points contenus dans la Recommandation de 1998, la délégation de Congrès a examiné précisément le progrès fait depuis 1998 et ses conclusions sont exposées en détail dans les sections correspondantes de cet exposé des motifs.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

21. Après le rétablissement de son indépendance, la Lettonie a réorganisé son système d'administration locale en s'inspirant à la fois de l'héritage historique des lois de 1922 et 1926 et des standards contemporains de l'autonomie locale en Europe. La loi sur l'autonomie locale du 19 mai 1994, modifiée à plusieurs reprises et complétée par d'autres dispositions, constitue une bonne base pour le développement de l'autonomie locale.

22. Durant une quinzaine d'années, la question du regroupement des collectivités locales, souvent de petite taille, a dominé la discussion relative à l'évolution du système d'administration locale. Cette réforme est désormais réalisée. Le 18 décembre 2008, le Parlement a approuvé un nouveau modèle pour les autorités locales qui a changé le schéma géographique en place depuis le 19^e siècle⁷. La réforme a mis en lumière la nécessité d'agir dans trois domaines : la question électorale et politique, le besoin urgent de moderniser le pays en réponse à la crise et les difficultés financières auxquels les autorités locales doivent faire face.

⁷ Cf. paragraphe 61.

23. La question de l'autonomie financière des collectivités locales constitue un aspect plus préoccupant. Le cadre financier de l'activité des collectivités locales s'est progressivement amélioré et clarifié. Mais, la situation reste insuffisante, son amélioration dépendant aussi de la situation économique globale, laquelle s'est détériorée suite à la crise.

3.1. La Constitution, la législation et les développements récents

24. Dans la période récente, la position des collectivités locales a été renforcée par la jurisprudence constitutionnelle et par des aménagements législatifs.

25. La Charte européenne de l'autonomie locale est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} avril 1997 et actuellement, la Lettonie a ratifié toutes les dispositions de la Charte, sauf l'article 9 paragraphe 8 relatif aux emprunts des collectivités locales. La Charte est directement applicable et a été transposée dans l'ordonnement juridique interne. Ses dispositions ont priorité sur les normes juridiques internes, sur la base des clauses établissant la préséance de traités internationaux, sans attribution formelle d'un statut supérieur de norme juridique. Ceci permet aux individus et aux collectivités locales de pouvoir invoquer la Charte dans leurs requêtes devant les cours nationales.

26. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle lettone fait référence à la Charte comme un instrument de droit international qui sert à l'interprétation des principes constitutionnels relatifs à l'autonomie locale.

27. Selon la jurisprudence constitutionnelle, il apparaît qu'en élaborant l'article 101 de la Constitution, l'intention des législateurs était de transposer la Charte européenne de l'autonomie locale en droit interne. Les principes de la Charte sont considérés par la Cour constitutionnelle comme des principes fondamentaux de la démocratie, s'imposant à la Lettonie. Selon la Cour constitutionnelle, la violation de la Charte est considérée comme équivalente à celle qui est mentionnée dans l'article 1 de la Constitution, à savoir, la violation du principe d'un État démocratique.

28. La citation suivante, extraite de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (affaire 2007-21-01 « relative à la conformité de la deuxième partie de la section 7 de la loi « sur les services de transport public » avec les articles 2 et 3 et les premier, troisième et quatrième paragraphes de l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 », paragraphe 8) explique la situation plus en détail :

« Au moyen de modifications de la loi du 15 octobre 1998 « portant modification de la Satversme de la République de Lettonie », le droit des citoyens de participer aux affaires de l'Etat a été inscrit dans l'article 101 de la Satversme, qui dispose que « tout citoyen a le droit, conformément à la loi, de participer aux affaires de l'Etat et des autorités locales et d'occuper un poste dans la fonction publique ».

29. Le 30 avril 2002, la Saeima a adopté la loi « portant modification de la Satversme de la République de Lettonie », qui établit, dans la première phrase du deuxième paragraphe de cet article, que « les autorités locales doivent être élues par les citoyens lettons ». Lors de sa présentation, au nom de la commission compétente, du projet de loi en troisième lecture, le président de la Commission judiciaire, M. Linards Muciņš, a indiqué ce qui suit :

« Dans l'article 101, il est question des autorités locales. Par conséquent, compte tenu du style laconique de notre Constitution (Satversme), nous sommes confrontés à un problème mineur : il n'est pas possible d'établir dans la Satversme un cadre réglementaire détaillé sur les questions relatives aux autorités locales. Toutefois, une solution peut être apportée à ce problème » (transcription de la séance de la Saeima du 30 avril 2002). Il découle de ce qui précède que la première phrase du deuxième paragraphe de l'article 101 de la Satversme porte sur le statut des autorités locales. En effet, en vertu de l'article 2 de la Charte, la Lettonie s'est engagée à inscrire le principe de l'autonomie dans la Satversme. Dans sa Recommandation 47 (1998) du 28 mai 1998 sur la démocratie locale et régionale en Lettonie, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe demandait au « Parlement letton (Saeima) de modifier la Constitution (Satversme) en vue de se conformer clairement au principe d'autonomie locale ». En conséquence, dans l'article 101 de la Satversme, la Saeima a établi non seulement le droit fondamental pour une personne d'élire les autorités locales mais aussi celui de participer aux affaires de l'Etat par le biais des élections locales ; en outre, comme l'exige le style laconique de la Satversme, l'article 101 dispose qu'il faut entendre par autorités autonomes des institutions autonomes élues. Le principe d'autonomie découle de la première phrase du deuxième paragraphe de l'article 101 de la

Satversme. Lu conjointement avec l'article premier de la Satversme, ce principe couvre un domaine minimal de requêtes concernant l'organisation de l'autonomie locale dans un Etat de droit démocratique. »

30. Les collectivités locales lettones peuvent donc se prévaloir des stipulations de la Charte contre une loi nationale qui ne respecterait pas celles-ci. Dans plusieurs décisions, la Cour a accepté d'examiner ce type d'argument. La délégation a reçu trois arrêts de la Cour constitutionnelle de Lettonie traduits vers l'anglais, où référence est faite à la Charte *expressis verbis* (un des arrêts concerne en particulier l'article 3, et 2 arrêts concernent l'article 4 de la Charte)⁸. La délégation a été également informée qu'un certain nombre d'arrêts de la Cour constitutionnelle font aussi référence à la Charte⁹.

31. La Cour constitutionnelle (ou un tribunal ordinaire) n'a pas compétence pour intervenir dans le processus législatif et ne peut se prononcer sur les incompatibilités éventuelles entre un projet de loi et la Charte. La Cour constitutionnelle se borne à examiner les requêtes ou les plaintes qui lui sont soumises. L'Association des autorités locales et régionales de Lettonie est le principal acteur chargé de suivre et contrôler la conformité des projets de loi avec la Charte au cours du processus législatif. Au cours de la période de promulgation d'une loi par le Président, les collectivités locales peuvent demander à celui-ci de ne pas promulguer la loi et de la renvoyer devant le Parlement. Les autorités locales ou d'autres institutions publiques (par exemple le ministère concerné) peuvent soumettre des requêtes ou des plaintes à la Cour constitutionnelle.

3.2. Garantie de l'autonomie locale en droit letton

32. La Constitution lettone ne comporte pas de dispositions précises accordant un fondement constitutionnel à l'autonomie locale. Toutefois, comme il a été mentionné ci-dessus, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a interprété l'article 101 de la Constitution lettone (lequel dispose que chaque citoyen a le droit de participer à l'activité des collectivités locales) comme comportant une telle garantie. Elle a également jugé que le principe de l'autonomie locale devrait être compris en référence avec les stipulations de la Charte à laquelle la Lettonie a souscrit.

33. En effet, la Cour constitutionnelle considère que le respect par la Lettonie de ses engagements internationaux constitue une exigence constitutionnelle dont elle assure la sanction. La Cour vérifie par conséquent la conformité des actes de droit internes aux actes internationaux. La Charte européenne de l'autonomie locale constituant un tel engagement international, la Cour constitutionnelle, qui peut être saisie à cette fin par les collectivités locales, veille à son respect en droit interne.

34. Malgré cette jurisprudence constructive, qui reconnaît la Charte comme instrument de référence, les représentants des collectivités locales ont regretté que l'autonomie locale et ses implications nécessaires ne soient pas réglées de manière plus complète par la Constitution. Comme mentionné ci-dessus, dans sa Recommandation 47 (1998) du 28 mai 1998, le Congrès a demandé que la Constitution lettone mentionne expressément le principe de l'autonomie locale.

35. Les rapporteurs considèrent que la jurisprudence constitutionnelle susmentionnée équivaut à ce résultat. Une modification formelle de la Constitution dans ce sens ne paraît pas d'actualité. Il n'est pas certain qu'elle serait de nature à consolider de manière significative l'autonomie locale au regard des garanties dont elle dispose déjà, dès lors qu'elle se limiterait à mentionner le seul principe de l'autonomie locale. Pour que cette réforme soit utile, elle devrait préciser au plan constitutionnel les implications de ce principe. Toutefois, ceci n'est pas exigé par la Charte. Il convient donc plutôt d'encourager la Cour constitutionnelle à assurer le respect de la Charte par voie jurisprudentielle.

36. Le statut des collectivités locales est en tout état de cause défini au plan législatif de manière précise. Dans ces conditions, on peut considérer que les exigences de la Charte sur ce plan sont respectées.

⁸ Affaire n°. 2009-45-01 du 22 février 2010, Affaire n°. 2007-17-05 du 27 mars 2008 et Affaire n°. 2007-21-01 du 16 avril 2008 (voir lien <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2>).

⁹ Ces arrêts ne sont pas disponibles en français ou en anglais.

37. Certes, une disposition de la Loi sur les collectivités locales les qualifiait « d'institutions de l'administration d'Etat ». Suite à une observation du Congrès dans sa Recommandation 47 (1998), cette formulation a été modifiée.

38. Par ailleurs, la Loi relative à la structure de l'administration d'Etat de 2002 classe les collectivités locales parmi les « personnes publiques dérivées » et prévoit qu'elles agissent dans le domaine de l'administration d'Etat à travers des institutions d'administration indirecte (Article 4). Ces dispositions ont été perçues par les représentants des collectivités locales comme méconnaissant la nature particulière de ces dernières en tant qu'instances autonomes par rapport à l'Etat.

39. Toutefois, ces dispositions ne paraissent pas remettre en cause le principe de l'autonomie locale. Le chapitre III de cette loi concernant les institutions d'administration indirectes fixe des règles générales de droit public et renvoie pour leur application à des lois particulières, la loi sur les collectivités locales constituant une telle loi particulière. L'article 8 (4) de cette loi précise par ailleurs que, dans l'exercice des compétences d'Etat qui leur sont déléguées, les autorités locales agissent sous la supervision du gouvernement selon les modalités prévues par la loi sur les collectivités locales. Ces dispositions ne paraissent pas en contradiction avec la Charte pour autant qu'elles ne concernent que les compétences d'Etat qui ont fait l'objet d'une délégation aux collectivités locales (Article 8 paragraphe 2 de la Charte). Pour ce qui concerne les compétences propres des collectivités locales, c'est la loi sur les collectivités locales qui prévaut comme loi spéciale par rapport aux dispositions générales de la loi sur l'administration d'Etat.

3.3. Analyse de la situation (article par article) de la démocratie locale sur le fondement de la Charte

40. Comme l'exige la Charte, le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la législation interne et, selon l'interprétation de la jurisprudence constitutionnelle, dans la Constitution (voir ci-dessus 3.1).

Article 3 : Concept de l'autonomie locale

41. (Paragraphe 1) - Au regard de l'étendue des compétences qui leurs sont dévolues et des possibilités d'action dont elles disposent, on peut considérer que les collectivités locales lettones ont le droit et la capacité effective 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 (voir ci-après article 4).

42. (Paragraphe 2) - Les collectivités locales lettones disposent d'assemblées délibérantes (conseils) élues au suffrage universel direct et d'exécutifs issus de leur sein. L'assemblée accomplit son travail en se réunissant régulièrement et à travers ses comités permanents. Il élit son président et les membres des comités permanents parmi ses membres, par scrutin secret à la majorité simple. Il est obligatoire pour chaque collectivité locale d'établir deux commissions permanentes, l'une pour les finances et l'autre pour les affaires sociales, la culture et l'éducation. D'autres commissions permanentes peuvent être établies conformément aux statuts de la collectivité locale. La loi sur les collectivités locales décrit les tâches que seul le conseil peut réaliser ou décider, mais la collectivité elle-même peut élargir l'étendue de ces tâches dans la mesure où elles ne sont pas sous la responsabilité du pouvoir central ou régional.

43. Le Conseil peut établir des comités, des commissions et des groupes de travail composés de ses membres, du personnel et des habitants d'une municipalité.

Article 4 : Portée de l'autonomie locale - compétences des collectivités locales lettones

44. Globalement, les collectivités locales lettones disposent de compétences juridiques comparables à celles des collectivités locales d'autres pays européens.

45. Selon la loi lettone, les collectivités locales ont l'obligation de gérer les services publics suivants :

- L'organisation des services liés à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, le chauffage, la collecte et les décharges d'ordures ménagères ;
- Le maintien du territoire administratif de la collectivité locale ;
- L'enseignement préscolaire et secondaire ;
- L'organisation d'activités culturelles, de bibliothèques et de l'accès à l'internet public ;
- L'assistance sociale ;

- L'aide au logement.

En 1997, elles ont perdu les fonctions d'organisation et de financement de l'assistance médicale.

46. Toutes ces compétences sont fixées par la loi ou les règlements, et les marges de manœuvre des collectivités locales lettones sont satisfaisantes d'un point de vue légal.

47. Selon la Loi sur les collectivités locales, leurs compétences incluent les fonctions autonomes prescrites par cette loi ainsi que par d'autres, les fonctions administratives publiques déléguées ou les tâches administratives et d'autres fonctions qui tombent sous la compétence d'autres autorités locales (dont la performance est transférée à la collectivité locale pertinente conformément aux procédures prescrites selon cette loi) et, enfin, les fonctions autonomes exécutées comme initiatives volontaires.

48. La loi stipule que dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales, conformément aux procédures prescrites par la loi, ont le devoir de :

- a. préparer un programme de développement pour le territoire de la collectivité locale concernée ; assurer la mise en œuvre et la supervision de la planification du développement territorial ;
- b. préparer et approuver le budget de la collectivité locale ;
- c. gérer les biens mobiliers et immobiliers de la collectivité locale rationnellement et efficacement ;
- d. percevoir taxes et redevances ;
- e. réaliser des projets inclus dans le programme d'investissement du gouvernement, conformément aux obligations prévues ;
- f. utiliser les ressources financières de la collectivité locale rationnellement et efficacement, conformément au budget de collectivité locale approuvé ;
- g. fournir des informations au Cabinet et aux ministres sur les questions liées aux activités de la collectivité locale concernée ; et
- h. accumuler, utiliser et préserver, jusqu'au transfert aux archives publiques, les documents créés au cours des activités de la collectivité locale.

49. Dans l'exercice de leurs fonctions, les collectivités locales sont amenées à publier des règlements contraignants et à :

- a. établir les institutions de la collectivité locale, par le biais des sociétés ou fondations et entreprises au capital, aussi bien qu'en investissant leurs propres ressources dans de telles entreprises ;
- b. acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers, privatiser les équipements dont elles disposent, conclure des transactions et réaliser d'autres activités de droit privé ;
- c. introduire des redevances locales et préciser leur champ d'application ; déterminer des taux fiscaux et les exemptions ;
- d. introduire des recours en justice ainsi que des plaintes auprès des institutions administratives ; et
- e. recevoir l'information des institutions de l'Etat.

50. Comme dans d'autres pays, la loi lettone distingue entre les compétences propres aux collectivités locales qu'elles exercent sous leur responsabilité directe et financent avec leurs propres ressources, et les compétences de l'Etat qui leur sont déléguées, pour l'exécution desquelles l'Etat doit leur verser les financements appropriés et peut leur adresser des directives.

51. Environ 20 % des ressources publiques sont dépensées par les collectivités locales lettones dans les domaines de leurs fonctions autonomes. Les compétences appartenant à l'Etat et qui sont déléguées aux collectivités locales représentent environ 10 % des dépenses publiques.

52. Les collectivités locales lettones ne semblent pas vouloir revendiquer des compétences supplémentaires déterminées, sauf pour l'enseignement professionnel. Elles peuvent, avec les compétences dont elles disposent, élaborer des politiques locales autonomes. La capacité juridique d'intervenir dans les affaires d'intérêt local de leur ressort territorial n'est pas contestée.

53. Les collectivités locales peuvent, sans y être obligées, fournir des services tels que le maintien de l'ordre (si les collectivités locales choisissent cette option, la loi prescrit des restrictions pour la police municipale), la formation permanente, les mesures de sécurité contre l'incendie, l'hébergement, les logements sociaux et le commerce de détail (il y a des collectivités locales qui sont propriétaires d'hôtels, de terrains de camping, de marchés et restaurants).

54. L'Association des collectivités locales estime que le gouvernement essaye de réglementer excessivement les domaines de compétence des collectivités locales par des lois nationales. Dans ces domaines, l'État ne peut pas donner d'instructions aux collectivités locales. En ce qui concerne les questions qui ne sont pas déterminées par la loi, les collectivités locales devraient pouvoir mettre en œuvre librement leurs politiques. Au niveau des compétences déléguées par l'État, les collectivités locales doivent se conformer aux directives ministérielles.

55. L'Association lettone des pouvoirs locaux a informé la délégation du caractère trop contraignant de certaines lois et normes (par exemple, la loi qui exige que le personnel de jardins d'enfants locaux ait un diplôme de niveau universitaire). Les représentants des collectivités locales se plaignent d'un état d'esprit des fonctionnaires d'État peu favorable à la reconnaissance du principe d'autonomie des collectivités locales. L'administration de l'État serait tentée d'exercer un contrôle d'opportunité non conforme à ce principe d'autonomie. Dans une note adressée à la délégation, l'Association a affirmé que : « Malheureusement en Lettonie il y a beaucoup de juristes et d'hommes politiques attachés aux notions de centralisme, qui ne peuvent imaginer une collectivité locale comme un pouvoir indépendant responsable d'une communauté territoriale. L'adoption en 2002 de la loi relative à la structure de l'administration de l'État était une violation délibérée de la Charte européenne de l'autonomie locale, en y inscrivant les collectivités locales comme entités publiques dérivées de l'État et qui fonctionnent dans le cadre de la pyramide unifiée de l'administration de l'État. Bien que l'Association lettone des collectivités locales ait demandé en 2002 au Président de la République de ne pas promulguer cette loi réactionnaire, elle n'a pas réussi à défendre le principe de la collectivité locale. Jusqu'à présent, ladite loi reste en contradiction avec la loi « Sur les collectivités locales » et avec la Charte européenne de l'autonomie locale. »

56. Les organisations de collectivités locales considèrent qu'une pleine application du principe de subsidiarité telle que prévue à l'article 4 paragraphe 3 de la Charte devrait entraîner la reconnaissance d'une marge de manœuvre plus étendue à ces collectivités.

57. La crise économique a conduit cependant à réduire l'autonomie des collectivités locales. En particulier, la marge d'action de ces collectivités en matière de recrutement et de rémunération du personnel a été limitée. Ceci a pu se répercuter sur la qualité de l'encadrement des collectivités locales. Toutefois, les réductions de rémunérations qui se sont appliquées au personnel local sont le résultat inévitable d'une crise économique grave, et des mesures comparables ont été mises en œuvre dans d'autres secteurs. Avant la crise, une collectivité locale pouvait d'office prendre des décisions sur le système de motivation de son personnel et déterminer sa politique du personnel en fonction des moyens disponibles. À partir de 2008, la nécessité d'économiser les moyens a abouti à un contrôle par l'autorité centrale des rémunérations du personnel local. Selon l'Association lettone des pouvoirs locaux, dans ces conditions, le recrutement de cadres dûment qualifiés et motivés n'est plus assuré. Dans une résolution prise lors de son 20^e Congrès, l'Association a souligné la nécessité d'obtenir au plus vite l'annulation de cette législation.

58. Il faut souligner qu'en 2008-2009, un certain nombre d'autorités locales lettones avaient accordé des augmentations de salaire parfois significatives aux dépens d'autres coûts tels que les prestations sociales. Les mesures restrictives introduites par le gouvernement ont été influencées par l'existence de telles situations. Néanmoins, les rapporteurs estiment que, même en temps de crise, de telles mesures sont difficilement justifiables. Il serait souhaitable que les mesures centralisées de contrôle des rémunérations soient suspendues après la crise.

Article 5 : Protection des limites territoriales - la réorganisation des collectivités locales

59. Un processus relativement long, fixé par une loi de 1998 modifiée en 2005, s'étalant sur plusieurs années (de 1998 à 2009), a conduit à un regroupement des collectivités locales et à une réduction de leur nombre.

60. Selon les nouvelles dispositions administratives adoptées en décembre de 2008 (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2009), la Lettonie a remplacé ses municipalités à deux niveaux (les villes, les grandes villes, les territoires de campagne de villes et les paroisses étaient le premier niveau, les districts étaient le deuxième) par des municipalités à un seul niveau - les districts ont été liquidés, et les villes (pilsētas), les zones rurales de villes (pilsētu lauku teritorijas) et les paroisses (pagasti) ont été fusionnées en 109 municipalités (novadi) ; il y a 9 villes républicaines (republikas pilsētas) avec leurs propres conseils municipaux et administrations. À la fin de 2010, la municipalité de Rīga a été divisée en deux, Rīga et Mersrags, amenant le nombre total des municipalités à 110.

61. Par conséquent, le nombre de collectivités locales a été ramené de 525 à 118, dont 9 villes et 109 municipalités (*novadi*)¹⁰. Selon les nouvelles dispositions, les sept grandes villes du pays (Riga, Daugavpils, Liepāja, Jelgava, Jūrmala, Ventspils et Rezekne) conservent leur statut de ville républicaine, ce qui leur donne une certaine indépendance administrative et financière. Deux autres villes, Valmiera et Jekabpils, chacune d'environ 27 000 habitants, ont acquis ce statut à travers la réforme.

62. Les municipalités rurales et les petites villes ont été regroupées selon plusieurs critères. Chaque *novads* doit correspondre à une zone géographique délimitée de plus de 4 000 habitants et un centre urbain de plus de 2 000 habitants, se trouvant à moins de 50 km de n'importe quel point du *novads*, qui en devient le centre administratif. Il y a certaines exceptions à cela. Certains *novads* ruraux sont fondés sur un seul *pagasts*, par exemple Alsunga (1 700 habitants) à l'ouest du pays, une petite municipalité assez isolée avec peu de ressources. D'autre part, un certain nombre de *novads* ruraux géants ont été créés, comme par exemple Daugavpils (qui n'inclut pas la ville de Daugavpils avec ses 106 000 habitants) qui regroupe 19 anciennes municipalités, a 29 000 habitants et s'étend sur environ 50 km. C'est plutôt les municipalités en difficulté qui sont concernées par une telle fusion.

63. Par le biais des fusions et l'établissement de territoires administratifs plus larges, les municipalités acquièrent les avantages suivants :

- a. la municipalité augmente ses fonds financiers ;
- b. l'influence politique de la municipalité est renforcée ;
- c. avec un personnel hautement professionnel, une municipalité pourra mieux accomplir ses tâches et ses fonctions ;
- d. la disponibilité d'infrastructures à un niveau régional fournira à la population davantage d'opportunités pour profiter de tous les services municipaux.

64. La délégation a pris note que la réforme a été reçue avec une certaine méfiance et résistance. Le gouvernement central a été accusé d'un manque de consultation et discussion suffisante. La réforme a aussi fait émerger des difficultés dues à l'impact électoral et politique de la fusion de collectivités rurales et urbaines.

Article 5 : Développement régional

65. Suite à la législation concernant le développement régional, cinq régions de planification (*Latvijas plānošanas reģioni*) ont été créées conformément aux "Décisions sur les Territoires des Régions de Planification" (Décision n° 391 du Conseil des Ministres letton du mai 2009) : Kurzeme, Latgale, Riga, Vidzeme et Zemgale.

66. Les frontières de ces régions correspondent à celles des municipalités telles qu'elles ont été définies après la réforme des municipalités du 1^{er} juillet 2009. Les régions de planification de la Lettonie ne sont pas des divisions territoriales administratives, puisqu'elles ne sont pas mentionnées dans la loi qui prévoit les divisions territoriales administratives de la Lettonie.

67. La réorganisation des autorités locales et régionales est compatible avec la loi sur le développement régional du 23 avril 2002, ayant pour but "d'encourager le développement de la totalité du pays en réduisant les inégalités entre les régions et en protégeant et mettre en valeur les caractéristiques naturelles et culturelles ainsi que le potentiel de développement de chaque région".

68. La délégation considère que la réforme a été menée en conformité avec les principes de la Charte et qu'elle a donné des résultats satisfaisants, même si certaines collectivités locales et certains membres de l'opposition restent insatisfaits avec la structure géographique définitive.

69. Néanmoins, un déséquilibre substantiel entre les régions subsiste en Lettonie. Les bénéficiaires principaux sont les zones urbaines (les plus grandes municipalités du pays représentent 50 % de la population globale mais produisent 74 % du PIB) et, en particulier, la capitale, avec ses 700 000 habitants (un million en zone métropolitaine, soit 45 % de la population de Lettonie).

¹⁰ Jusqu'au 1^{er} Juillet 2009, il y avait 26 gouvernements de district et 525 gouvernements locaux, comprenant : 50 villes de district et 7 villes républicaines, 41 municipalités fusionnées avec des unités territoriales, et 424 municipalités rurales.

Article 6 : Les structures administratives

70. Les collectivités locales lettones bénéficient d'un pouvoir d'organisation autonome assez large en ce qui concerne le recrutement et la rémunération du personnel local, ainsi que pour les choix d'organisation de leurs services. Les lois en vigueur en Lettonie octroient aux collectivités locales le pouvoir de déterminer leur propre structure administrative. Dans la « Loi sur la Constitution de l'Administration de l'Etat », la collectivité locale est définie comme étant « une entité publique dérivée » avec des compétences autonomes octroyées par la loi. Il n'y a pas de réglementation sur une structure concernant les entités publiques dérivées dans la « Loi sur le système d'administration de l'Etat ».

71. La loi sur l'autonomie locale, article 14 paragraphe 1 stipule que « Dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités locales auront le droit, en conformité avec les procédures prescrites par la loi, de mettre en place les institutions de la collectivité locale, par le biais de sociétés ou fondations (associations) et entreprises aussi bien qu'en investissant leurs propres ressources dans de telles entreprises ».

72. Les collectivités locales peuvent déterminer la forme institutionnelle de la mise en œuvre de leurs tâches et les relations entre les institutions locales. Le statut de chaque autorité locale, formulé selon les dispositions de la loi sur l'autonomie locale, ordonne leur propre structure institutionnelle et leurs propres procédures administratives. Pour la majeure partie de ces fonctions, le choix des collectivités en ce qui concerne le corps institutionnel est très large, tandis que pour d'autres, les règlements sont soumis à des normes assez strictes

73. La mise en œuvre des fonctions des autorités locales et des décisions du conseil est assurée par l'administration locale, les institutions et les entreprises. Elles ont le droit de déléguer leurs fonctions à d'autres autorités locales et de former des entités intermunicipales (établissements, agences, compagnies, associations, fonds). La loi sur l'autonomie locale met en place les principes généraux de la structure politique et administrative pour les autorités locales et régionales.

74. L'autonomie d'une institution particulière est inscrite dans les statuts des collectivités locales ainsi que dans le statut de l'institution en question.

75. La loi rend obligatoire, pour les conseils municipaux des autorités locales de plus d'une certaine taille, de désigner un directeur exécutif qui doit collaborer avec le maire élu, qui est aussi le président du conseil municipal. Les rapporteurs ne considèrent pas cela incompatible avec l'Article 6 paragraphe 1 de la Charte.

Article 7 : Le statut des élus

76. En ce qui concerne le statut des élus au regard des stipulations de la Charte, il a été porté à l'attention de la délégation que la situation est satisfaisante dans son ensemble.

77. La loi prévoit des conditions spéciales concernant la formation du personnel occupant certaines positions au sein des collectivités locales, par exemple, pour les juges de la Cour, les enseignants, les responsables de travaux, etc.

78. Les personnels administratifs des collectivités locales ne sont pas des fonctionnaires. Ils jouissent tous du statut d'employé sauf le président et les membres du conseil. La rémunération du personnel mais aussi celle du président et des membres du conseil est déterminée par le conseil.

79. Concernant l'égalité des genres dans la vie politique locale, la délégation a été informée que actuellement 20 % des maires et 35 % des conseillers municipaux sont des femmes. En 2008, selon les données fournies par le Conseil des Communes et Régions d'Europe, les femmes constituaient 42 % des conseillers municipaux et 36 % des exécutifs municipaux¹¹. Les chiffres des dernières élections municipales sont une source d'inquiétude pour les rapporteurs.

¹¹ http://www.ccre.org/docs/pisa_women_in_local_politics_figures.pdf (en anglais seulement)

80. Le cumul des mandats n'est pas possible. Les élus locaux ne peuvent pas être élus au parlement national tout en gardant leurs sièges aux conseils municipaux.

Article 8 : Le contrôle administratif

81. A l'époque de la visite de suivi, le Ministère du Développement régional et de l'Autonomie locale supervisait et contrôlait la légitimité des opérations des collectivités locales et la compatibilité des ces opérations avec les normes juridiques établies. Suite aux élections parlementaires d'octobre 2010, ce ministère a été aboli. A présent, c'est le Ministère de la Protection de l'environnement et du développement régional qui a la compétence de gérer la politique nationale dans le domaine de l'autonomie locale.

82. Selon les représentants des collectivités locales, la délégation a été informée qu'il existerait de la part de l'Etat un contrôle de « l'utilité » des décisions prises par les collectivités locales dans les domaines de leurs compétences spécifiques. Si cette pratique était avérée, les rapporteurs estiment qu'elle serait contraire à la Charte européenne de l'autonomie locale (article 8 paragraphe 2).

83. Toutefois, la loi sur l'autonomie locale ne mentionne pas l'existence d'un contrôle d'opportunité. Selon l'article 49, le ministère ne peut suspendre un acte réglementaire que s'il le considère comme illégal. Si la collectivité locale conteste cette appréciation, elle peut saisir la Cour constitutionnelle pour obtenir l'annulation de cette mesure de suspension.

84. Certains interlocuteurs ont également fait valoir que le principe de proportionnalité ne serait pas respecté dans l'exercice du contrôle administratif, ainsi que l'exige l'article 8 paragraphe 3 de la Charte. Ce reproche vise en particulier les compétences déléguées par l'Etat sur lesquelles celui-ci conserve le pouvoir de donner des instructions et directives. La délégation n'a pas eu l'occasion d'enquêter sur ces allégations mais les rapporteurs estiment qu'elles doivent être soulevées pendant la prochaine visite de suivi. En attendant, une audition sur ce sujet spécifique peut être organisée pendant la prochaine réunion de la Commission de suivi.

Article 9 : Les ressources financières - importance et composition des ressources

85. Les ressources des collectivités locales représentent environ 23 % du total des ressources publiques de la Lettonie, ce qui est relativement faible au regard des standards européens. C'est sur ce point que les revendications des collectivités locales lettones sont les plus vives et que se posent effectivement des problèmes quant à la mise en œuvre satisfaisante des principes figurant dans la Charte (article 9).

86. Les collectivités locales considèrent en premier lieu que les ressources qui leur sont attribuées ne sont pas à la hauteur de leurs charges. Ces ressources sont composées de la manière suivante :

- 57,74 % : revenus résultant des impôts,
- 7,30 % : revenus auto-générés,
- 32,70 % : transferts,
- 2,26 % : revenus résultant des redevances et autres.

87. La part des revenus des collectivités locales résultant des impôts comprend les éléments suivants :

- impôt sur les revenus individuels,
- impôt sur les ressources naturelles,
- impôt sur les jeux de hasard et d'argent,
- impôt foncier.

Les collectivités locales ne peuvent pas fixer leurs propres taux fiscaux. L'impôt sur les revenus individuels, la taxe sur les ressources naturelles et l'exonération fiscale pour les jeux de hasard et d'argent sont établis par le gouvernement central. Les collectivités locales peuvent pourtant introduire des exemptions pour l'impôt foncier. Seules les villes de Riga et de Ventspils collectent directement l'impôt sur le revenu ; dans tous les autres cas, ceci est du ressort du gouvernement central. Les dépenses et les revenus du budget municipal de Riga étaient en augmentation constante entre 2006 et 2008. Une diminution significative a été remarquée dans le budget de 2009 (de 607 millions de Lats en 2008 à 447 millions de Lats en 2009). De ce fait, la baisse totale des revenus du budget consolidé

était de l'ordre de 159,4 millions de Lats, c'est-à-dire à 25,3 % de moins par rapport à l'année précédente.

88. Les revenus fiscaux des collectivités locales proviennent pour 87 % de l'impôt sur le revenu et pour 12 % de l'impôt foncier.

89. 80 % de l'impôt sur le revenu est reversé aux collectivités locales (83 % en 2009, 80 % en 2010, 82 % en 2011). Cela signifie que chaque collectivité reçoit environ 80 % de l'impôt collecté sur son territoire, de sorte que les collectivités bénéficient ou supportent les contrecoups de la richesse ou de la pauvreté relatives des habitants de leur territoire. Les collectivités locales n'ont donc que peu d'influence directe sur cette ressource. Le taux et l'assiette de l'impôt est fixé par l'Etat. Il ne s'agit par conséquent pas vraiment d'une recette fiscale que détiendraient les collectivités locales et qu'elles pourraient moduler, mais d'une sorte de subvention globale d'Etat indexée sur l'impôt sur le revenu. L'impôt sur les revenus individuels est un impôt partagé. Son montant dépend des revenus des habitants. L'Etat ne peut modifier le flux de cette source financière vers les municipalités qu'en changeant la part des autorités locales dans la loi sur le budget annuel.

90. Les collectivités collectent également une sorte d'impôt foncier qui ne représente que 12 % des recettes fiscales. Elles ne disposent pas en principe de la possibilité de moduler le taux de cet impôt foncier mais peuvent déterminer les modalités pour en faciliter les paiements. Il y a actuellement un débat en cours pour octroyer aux autorités locales le droit de fixer le taux de l'impôt foncier dans les limites prescrites par la loi. Au total, la part des ressources des collectivités locales sur lesquelles celles-ci n'ont aucune influence est trop élevée.

a. Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

91. Les collectivités locales ont la charge de financer avec leurs ressources propres les services publics locaux, l'éducation, la culture et la sécurité.

92. Les autorités locales utilisent leurs propres ressources pour financer les compétences suivantes :

- organiser la prestation des services d'infrastructures,
- entretenir les équipements publics et assurer la propreté et l'hygiène de leur territoire administratif,
- développer les activités culturelles, l'éducation et faciliter la préservation de valeurs culturelles traditionnelles ainsi que le développement des activités folkloriques créatives,
- assurer l'accès aux services de santé publique et promouvoir un mode de vie sain pour les habitants,
- organiser la mise sous tutelle ou curatelle, les questions d'adoption, ainsi que les questions relatives aux familles d'accueil, etc.

93. Selon les données fournies par le Ministère des Finances pour 2010, le gouvernement a financé les services suivants :

- les rémunérations des instituteurs (écoles primaires et secondaires, formation professionnelle et institutions d'éducation spécialisée, écoles de sport, établissements préscolaires spéciaux, écoles de musique et des arts etc.),
- les fonds pour les routes,
- les projets de financement liés aux changements climatiques,
- le financement des projets de l'UE.

94. Selon la loi « sur la gestion budgétaire et financière », de nouvelles responsabilités ne peuvent être transférées de l'Etat vers les collectivités locales qu'à la condition que leur financement soit assuré.

95. La délégation a aussi eu connaissance du processus de « stabilisation » des finances des collectivités locales, qui intervient lorsque des collectivités locales connaissent de graves difficultés financières, conformément à la loi « sur la stabilisation des finances des collectivités locales et la surveillance de leurs activités financières ».

96. Une telle stabilisation intervient si au moins l'une des situations suivantes est constatée :

- la dette d'une collectivité locale dont le remboursement est dû durant l'exercice fiscal en cours, ainsi que les dettes d'années antérieures dont le remboursement est dû, dépassent 20 % du budget total de la collectivité locale concernée pour l'exercice fiscal en cours ;
- la collectivité locale est dans l'incapacité ou, du fait de circonstances avérées, sera dans l'incapacité

de s'acquitter de sa dette ;

- la dette de la collectivité locale dépasse la valeur de ses biens propres dans les conditions du marché.

97. Les tâches des collectivités locales partiellement financées par le pouvoir central sont liées au système de protection sociale letton, qui a été adopté par le gouvernement en 2009 et prévoit une assistance pour les catégories sociales les plus vulnérables en 2010 et 2011. La stratégie de protection sociale comprend des mesures d'assistance directe pour le logement, les soins de santé, l'éducation et les transports.

98. Il est à noter que l'Association des collectivités locales et régionales de Lettonie affirme que le pouvoir central, en violation du principe de proportionnalité, exerce un contrôle injustifié sur les activités d'aide sociale des collectivités locales et définit des normes inutiles qui réduisent l'efficacité de cette aide.

99. Les rapporteurs croient savoir que ces interventions des autorités centrales ont été dictées par les difficultés liées à la crise financière et à la nécessité de faire face à ses conséquences. Tenant compte de ces éléments, les rapporteurs jugent opportun d'affirmer que les autorités centrales devraient s'abstenir de toute action de nature à empêcher les collectivités locales d'exercer librement leurs compétences, en particulier lorsque les effets les plus dommageables de la crise financière commenceront à s'atténuer.

b. Les effets de la crise économique

100. Les collectivités locales ont rencontré des difficultés importantes en relation avec la crise économique. Dans beaucoup de collectivités locales, les ressources ont été réduites brutalement parfois de plus d'un tiers. Les collectivités locales ont dû prendre des mesures d'économie draconiennes. En particulier, les salaires des agents publics locaux ont été significativement réduits et des licenciements ont été opérés. De nombreux projets ont dû être interrompus.

101. Pour permettre aux collectivités locales d'assurer malgré la crise financière certains services essentiels relevant de leurs compétences, un financement complémentaire par l'Etat a été mis en place (aide sociale, aide au logement, éducation, transports scolaires, etc.). Cependant, du fait de la crise, les subventions assurant des transferts du budget de l'Etat aux collectivités locales ont globalement été réduites.

102. Selon les données fournies par le Ministère des Finances à la délégation, le gouvernement central a transféré aux collectivités locales 454 millions de Lats en 2007 (transferts de dépenses courantes ainsi que des dépenses d'investissement), 614 millions de Lats en 2008, 508 millions de Lats en 2009, et 408 millions de Lats in 2010, une diminution qui a abouti à un montant même plus bas que celui enregistré en 2007.

c. Le système de péréquation

103. Le système statutaire de péréquation financière en place réduit les différences de richesse entre les collectivités locales de $1/5$ à $1/2$. Les collectivités les plus prospères sont regroupées par zone géographique, essentiellement autour de la ville capitale.

104. Le fonctionnement du modèle letton de péréquation financière a été expliqué ainsi à la délégation : les collectivités, dont les recettes fiscales dépassent les estimations budgétaires, transfèrent une partie de leurs revenus au fonds de péréquation des collectivités locales. Les revenus et les prévisions budgétaires sont définis pendant l'élaboration du budget. Si les revenus attendus des collectivités locales dépassent les prévisions budgétaires de plus de 110 %, 45 % du dépassement doit être transféré au fonds de péréquation des collectivités locales. Si les revenus attendus des « villes républicaines » et des régions représentent moins de 95 % des prévisions budgétaires, les collectivités locales reçoivent une subvention du fonds de péréquation, dont le montant, s'il était ajouté au montant prévu de revenu fiscal, serait égal au seuil de 95 %. Les « villes républicaines » et les régions dont les revenus prévus sont compris entre 95 % et 110 % des estimations budgétaires, ne transfèrent pas leurs recettes au fonds de péréquation et ne reçoivent aucune subvention provenant de ce fonds.

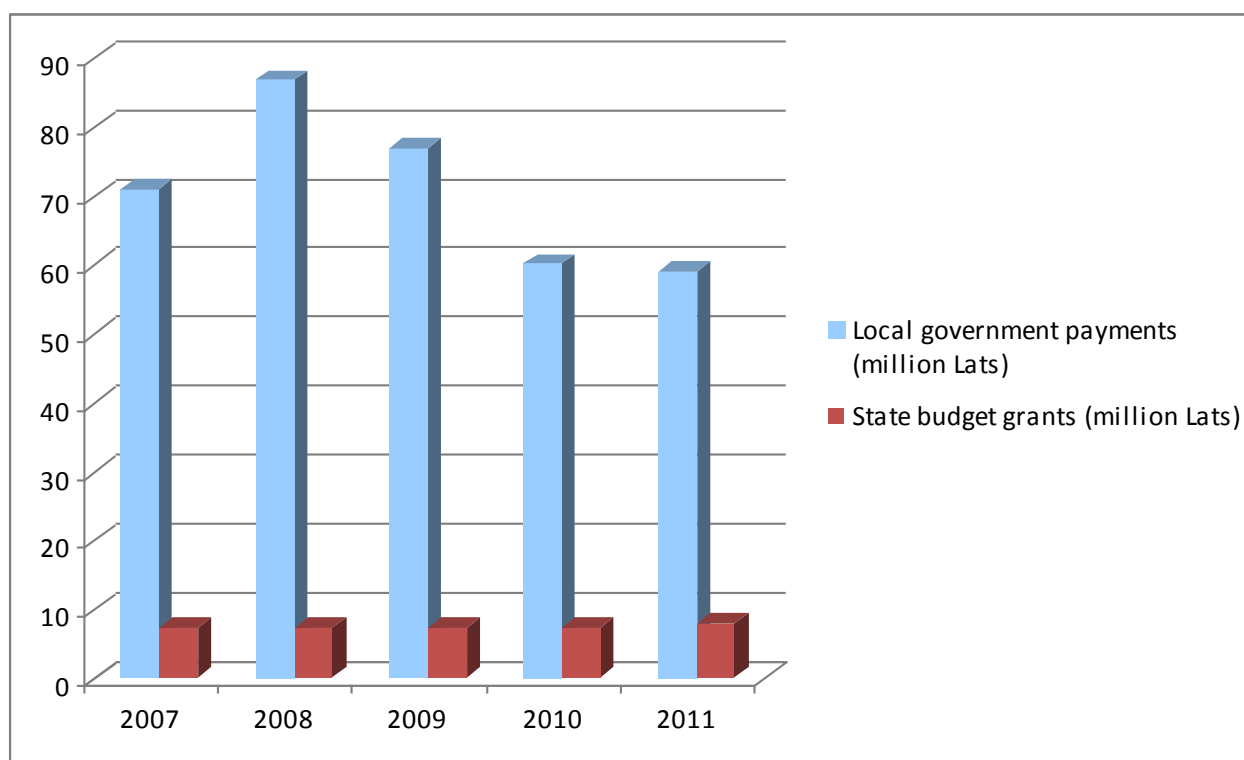
105. La péréquation est organisée sur la base d'un besoin de financement théorique calculé en fonction du nombre d'habitants, corrigé sur la base de 4 critères démographiques :

- nombre d'habitants,
- nombre d'enfants de 0 à 6 ans,
- nombre de jeunes de 7 à 18 ans,
- nombre d'habitants à la retraite.

106. En 2010, suite à la réforme des collectivités locales, le fonds de péréquation a été alimenté par les revenus des 21 municipalités et de l'Etat, et les recettes ont été redistribuées pour combler les besoins financiers de 87 municipalités. Dix d'entre elles n'étaient ni donatrices, ni bénéficiaires. En 2010, les dépenses totales des collectivités locales étaient de l'ordre de 1 milliard de Lats. En 2010 le Fonds de Péréquation consistait de 67 234 millions Lats, dont 7 153 millions venaient des subventions de l'Etat et 60 081 millions étaient des contributions des collectivités locales. Le tableau ci-dessous pourrait aider à comprendre comment le fonds de péréquation des collectivités locales a évolué entre 2007 et 2011. Il démontre clairement l'impact négatif de la crise financière après 2009.

Les revenus des collectivités locales des fonds de péréquation 2007 - 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Versements des collectivités locales (millions de Lats)	70,8	86,7	76,91	60,08	58,91
Subventions du budget de l'Etat (millions de Lats)	7,15	7,15	7,15	7,15	7,86
Total (millions de Lats)	77,95	93,8	84,06	67,23	66,77
Versements des collectivités locales (%)	90,8	92,4	91,5	89,4	88,2
Subventions du budget (%)	9,2	7,6	8,5	10,6	11,8
Total (%)	100	100	100	100	100



107. Avant 1998, ce système de péréquation avait fait l'objet de critiques en raison d'une inscription insuffisante dans la loi. Le Congrès avait également souligné cet aspect dans sa Recommandation 47 (1998). Depuis, la base législative du système a été renforcée. Les rapporteurs

constatent qu'actuellement le modèle de détermination des contributions au fonds de péréquation et de calcul des subventions versées par ce fonds est fixé précisément par la loi. Par ailleurs, il présente un caractère objectif et rationnel. Il ne semble plus critiqué dans ses grandes lignes.

108. Outre le système de péréquation, il est possible d'égaliser la situation dans les collectivités qui souffrent des faibles recettes prévues par habitant, par le biais des subventions spécifiques.

109. Un débat est actuellement en cours sur la réforme du système de péréquation avec la participation de l'Union des Grandes Villes, les communautés relativement riches et les communautés qui souhaitent bénéficier des fonds de péréquation. Un délai de 3 ans a été fixé pour trouver une position de compromis. Le sujet principal de discussion est le changement de critères pour définir la différence dans les besoins des municipalités plus "riches" et plus "pauvres", puisque les définitions courantes ne semble pas satisfaire les autorités locales classées dans l'un ou l'autre groupe. La délégation a été informée par le Ministère des Finances qu'une nouvelle « Loi sur l'égalisation financière pour les collectivités locales » serait en cours de rédaction avant 2012.

d. Article 9 paragraphe 8 : L'accès au marché financier

110. Un des reproches les plus constants fait au système des finances locales lettones réside dans le fait que les collectivités locales lettones ne disposent pas d'un libre accès au marché financier pour effectuer des emprunts. D'ailleurs, la Lettonie n'a pas ratifié l'article 9 paragraphe 8 de la Charte qui consacre le droit de recourir à l'emprunt.

111. Pour le recours à des emprunts de plus d'un an, un accord du Ministère des Finances est nécessaire dans un nombre significatif de cas (si l'endettement de la collectivité excède 20 % du budget, si l'emprunt est effectué à l'étranger, etc.).

112. Cette réglementation restrictive peut s'expliquer du fait de la petite taille de nombreuses collectivités locales et compte tenu de la situation financière précaire dans laquelle se trouvent un certain nombre de collectivités locales.

113. Les collectivités locales peuvent cependant faire des emprunts au gouvernement central à moyen terme n'excédant pas trois ans, pour mettre en œuvre des projets de l'UE ou des projets d'investissement¹². Le conseil municipal concerné indiquera dans sa décision la répartition de l'emprunt par années, en conformité avec le programme de mise en œuvre approuvé pour le projet. Les collectivités peuvent faire des emprunts à court terme ou à long terme et énoncer des garanties, en concluant un accord de prêt avec la Trésorerie d'État ou autre prêteur, ce dernier étant soumis à l'autorisation du Ministère des Finances.

114. Selon les statistiques fournies par le Ministère des Finances à la délégation, le niveau d'augmentation des emprunts et des garanties permis en 2010-2011 est détaillé comme suit :

- 66 millions de Lats pour l'augmentation des prêts aux collectivités locales:
- 50 millions Lats pour des projets de l'UE,
- 1 million de Lats pour la stabilisation financière,
- 10 millions de Lats pour compléter des projets et pour les pensionnats,
- 5 millions de Lats pour l'achat d'équipements de chauffage.
- 40 millions de Lats pour l'augmentation des garanties.

Après la visite de suivi, la délégation a été informée par le Ministère des Finances que la limite globale d'emprunts pour les collectivités locales a été augmentée de 30 millions de Lats en 2011 par rapport à 2010, et que l'éventail des domaines d'emprunts a été élargi, les priorités étant plus clairement définies. Selon la Loi sur le Budget de l'Etat de 2011, le montant total de l'augmentation autorisée pour les emprunts des collectivités locales est de l'ordre de 96 millions de Lats pour 2011, dont :

¹² Les instances de pouvoirs locaux peuvent se porter candidates aux projets de l'UE par le biais des ministères (mais pas directement auprès de l'UE). Pour se voir confier la mise en œuvre de projets de l'UE, les autorités locales doivent justifier d'une part d'autofinancement. Elles ont la possibilité de souscrire des emprunts pour la mise en œuvre de projets l'UE auprès du Trésor de l'Etat, ou auprès de banques (avec l'approbation du ministère des finances) si leurs conditions sont meilleures que celles du Trésor de l'Etat. La partie du cofinancement de l'UE est remboursée aux autorités locales après réception d'une documentation conséquente.

- 50 millions de Lats pour la mise en oeuvre de projets de l'UE et d'autres projets co-financés par l'assistance financière étrangère, y compris l'augmentation des fonds propres des entreprises à capital, le but étant d'assurer le co-financement pour la mise en œuvre des projets de l'UE et d'autres projets co-financés par l'assistance financière étrangère, ainsi que ceux concernant les changements climatiques.

- 40 millions de Lats pour les projets d'infrastructure où l'investissement de la collectivité correspond à au moins 75 % des coûts totaux et dont le montant du prêt nécessaire ne dépasse pas 25 %, ainsi que pour des projets d'investissement visant le rachat des écoles techniques professionnelles, des pensionnats gérés par les collectivités locales et des programmes sociaux;

- 3 millions de Lats pour les investissements ayant pour but la prévention des situations de crise ou d'urgence afin d'assurer le chauffage et l'approvisionnement en fioul en saison;

- 2 millions de Lats pour l'achat des véhicules de transport nécessaire aux collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions autonomes et de leurs droits de préemption;

- 1 million de Lats pour lancer le processus de stabilisation financière en conformité avec la Loi sur la Stabilisation financière des collectivités locales et le suivi financier.

115. Les rapporteurs saluent ces changements et estiment que, une fois les effets de la crise dissipés, il serait souhaitable que les restrictions gouvernant le droit des collectivités locales à faire des emprunts soient levées. Les rapporteurs sont d'avis que les autorités lettones devraient considérer la levée de la réserve formulée à l'Article 9 paragraphe 8 de la Charte et la révision des conditions de prêt aux autorités locales, pour les rendre plus flexibles et accessibles.

e. Le contrôle de l'Etat sur les budgets et les comptes

116. La supervision financière des dépenses des collectivités locales est effectuée par le Bureau national d'Audit de Lettonie, une haute institution d'audit collégiale et indépendante, qui vérifie si les ressources des instances centrales et locales sont utilisées d'une manière efficace et utile.

117. La Constitution met en place un Bureau national d'Audit comme une institution collégiale indépendante et définit la procédure de nomination des auditeurs généraux. Cette procédure est essentiellement la même que celle de la nomination des juges, à l'exception de l'Auditeur Général dont la mandature est limitée. Le Bureau national d'Audit contrôle l'utilisation des ressources financières de l'Etat.

118. Il existe plusieurs formes de supervision financière telles que l'audit privé des rapports annuels des entreprises ou institutions des collectivités locales, ainsi que l'audit de la collectivité proprement dite. Les résultats de tels audits sont accessibles par le Ministère des Finances et par le Bureau national d'Audit. Les conseils des collectivités locales doivent prendre des décisions chaque année sur les résultats de ces audits privés.

119. Le Ministère des Finances est responsable du suivi de :

- la concordance de l'action financière des collectivités avec la législation et les règlements,
- la concordance des dépenses prévues des collectivités avec leurs dépenses actuelles,
- la concordance des pratiques liées aux emprunts et dettes à long terme des collectivités avec la législation et les règlements.

120. Les rapporteurs considèrent que les procédures de supervision de l'adoption et la mise en œuvre des budgets des collectivités locales, telles qu'elles sont effectuées par l'Etat, sont compatibles avec la Charte.

Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

121. Les collectivités locales estiment que leurs droits d'association sont bien respectés. Selon les rapporteurs, les pratiques de coopération intermunicipale en Lettonie semblent moyennement développées. Il y a beaucoup de cas où une collectivité fournit des services à l'extérieur de son territoire sur la base d'un accord formel. Souvent une telle coopération survient dans la sphère de l'éducation (les écoles des villes assurent les services éducatifs aux municipalités des alentours), l'assistance sociale, la culture, la collecte d'ordures ménagères et gestion des déchets. Le transport public est un point litigieux. En 2007, les autorités du district de Riga ont déposé une plainte constitutionnelle concernant un des articles de la loi sur le Transport public, qui stipulait qu'une « ville républicaine » peut assurer le transport public jusqu'à 15 km à l'extérieur de son territoire. La question

du service public de transport aux municipalités avoisinantes par la ville capitale de Riga a été également soulevée pendant la réunion avec le Maire de Riga.

122. Suite à la réforme territoriale, la plupart des collectivités sont davantage préoccupées par la réorganisation interne qui a dû être réaménagée du fait des regroupements intervenus, plutôt que par la coopération supracommunale.

123. S'agissant de l'Association des collectivités lettones, celle-ci dispose d'une influence réelle et sa représentativité est reconnue au niveau national. Cette association joue un rôle utile pour la promotion de la démocratie locale. La délégation du Congrès a souligné le rôle important que joue l'Association dans le paysage politique local letton et son engagement actif dans la vie publique et politique au niveau local ainsi que national.

Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

124. Les collectivités locales lettones disposent d'une possibilité de recours contre des actes pris par les autorités de l'Etat qu'elles considèrent comme portant atteinte à leurs droits.

125. Les autorités semblent disposer de voies de recours judiciaires efficaces. L'article 14 de la loi sur l'autonomie locale dispose que, dans l'exercice de leurs fonctions, les collectivités locales ont le droit, conformément aux procédures prévues par la loi, d'engager des actions devant les tribunaux et de déposer plainte auprès des institutions administratives. L'article 47 dispose que « les actes administratifs des conseils municipaux ou de comté sont susceptibles d'appel devant le tribunal administratif. Les actes administratifs de la fonction publique locale peuvent être contestés au niveau de la collectivité locale. Dans les cas prévus par la loi, les actes administratifs sont contestés auprès de l'institution administrative dont dépend directement la collectivité locale pour l'accomplissement de la fonction ou de la tâche administrative déléguée par l'Etat. » L'article 49 de cette même loi dispose que si un conseil municipal ou de comté ne prend pas une décision d'annulation de l'arrêté du ministère du Développement régional et de l'Autonomie locale concernant la suspension de la validité d'une réglementation exécutoire d'un conseil municipal ou de comté ou d'un autre acte réglementaire ou de certains de leurs articles, le conseil en question doit soumettre à la Cour constitutionnelle une demande d'annulation de l'arrêté concerné.

Article 12 : Engagements - éventuelles « réserves » formulées par l'Etat

126. La réserve formulée par la Lettonie au titre de l'Article 12, concerne l'article 9.8 de la charte relatif au droit pour les collectivités locales de recourir à l'emprunt.

4. STATUT DE LA VILLE CAPITALE

127. Les rapporteurs sont préoccupés par le fait qu'il n'existe pas de statut législatif spécial pour la capitale Riga. Lors de leur rencontre avec la délégation du Congrès, les représentants de cette ville s'accordaient à affirmer qu'un statut spécial pourrait amener des solutions à certains problèmes actuels de la capitale.

128. La capitale regroupe un tiers de la population et représente 50 % de la richesse du pays. La population de Riga ne montre pas de tendance à l'augmentation dans les dernières années. La délégation a été informée des difficultés existant au niveau de l'organisation des relations financières entre la capitale et les territoires environnants. Ainsi, les transports en commun de Riga desservent la périphérie mais le financement vient essentiellement de la ville.

129. La ville de Riga est confrontée à l'exode d'une catégorie de sa population à l'extérieur de la capitale. Il s'agit d'une situation fréquente dans les grandes villes et qui consiste en ce qu'une partie de la population qui travaille dans la ville et qui dispose de bonnes ressources habite sur les territoires de communes environnantes qui bénéficient ainsi de l'impôt sur le revenu payé par cette population. Pour remédier à cette situation, il serait nécessaire de créer une communauté d'agglomération plus vaste.

130. Le budget de Riga s'élevait à 400 millions de Lats (564 millions d'euros) en 2010. L'année 2010 a aussi été une année difficile, qui a vu la réduction du nombre de salariés et du personnel à la Mairie

de Riga. Face à cette situation, la mairie a essayé d'augmenter les aides sociales et de ne pas diminuer les salaires des forces de la police municipale. Les revenus et les dépenses de la municipalité de Riga ont été en accroissement constant entre 2006 et 2008. Le budget 2009 indiquait une baisse significative des revenus (de 607 millions de Lats en 2008 à 447 millions de Lats en 2009), c'est - à - dire, une baisse totale de revenus de l'ordre de 159,4 millions Lats, ou 25,3 %, d'une année sur l'autre.

5. LA DEMOCRATIE REGIONALE : LE CADRE DE REFERENCE POUR LA DEMOCRATIE REGIONALE

5.1. L'architecture régionale : Organisation interne - Financement

131. La dimension géographique de la Lettonie ne rend pas indispensable l'existence d'une instance régionale prenant place entre le niveau local et le niveau étatique.

132. Avant la réforme de 2 juillet 2009 (*voir les paragraphes 61 et 62*), il existait au niveau supra-communal, des districts (ou *rajons*) d'une part, et des régions de planification d'autre part. Les districts assuraient plutôt un rôle de collectivités locales de deuxième niveau que de niveau régional. 26 districts et 7 « villes républicaines » (Rīga, Daugavpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Ventspils) cumulaient les fonctions de municipalités et de districts. Avec la réforme territoriale, qui a conduit à créer des municipalités de plus grande taille, ce niveau des districts a été supprimé. En 2002, 5 régions de planification avaient été créées. Ces régions n'avaient pas de personnalité juridique mais disposaient d'un « conseil » composé de représentants des collectivités locales. Ces régions avaient notamment pour fonction de servir de cadre pour la gestion des fonds structurels européens et correspondaient au niveau statistique européen NUTS 3. Elles étaient aussi chargées de travaux de planification du développement régional.

133. A la suite de la réforme des collectivités locales qui a conduit à la suppression des districts, les compétences de ces derniers ont été réparties entre le niveau local et la structure de planification régionale. Il ne semble pas que ce niveau dispose de ressources propres.

134. Après la réforme, cette structure régionale reste constituée après la réforme par un conseil composé de représentants des exécutifs (maires), des collectivités locales concernées et d'une administration responsable devant ce conseil.

135. Cette instance régionale dispose des compétences suivantes :

- organisation du transport collectif supra-local,
- aménagement du territoire,
- activités communes aux collectivités locales concernées, telles que confiées par le Conseil,
- l'administration d'instruments financiers de l'UE.

136. Cette institution assez faible n'a pas le caractère d'une authentique collectivité régionale autonome et élue directement au suffrage universel. Plusieurs représentants d'intérêts locaux ont manifesté le souhait que ce niveau régional soit érigé en collectivité territoriale de plein droit avec des compétences renforcées. Il serait effectivement souhaitable de clarifier la nature juridique de ce niveau régional et de lui donner le caractère d'une entité autonome. Dans le cadre du processus de réforme territoriale, il était prévu qu'une loi nouvelle réorganise le niveau régional.

137. Cette loi n'a pas été élaborée et le nouveau gouvernement issu des élections d'octobre 2010 a exprimé son intention de supprimer ce niveau d'administration, notamment pour des raisons d'économie. Au regard des problèmes financiers de la Lettonie et de sa taille, cette position peut être considérée comme défendable, à la condition que les besoins de coordination supracommunale soient pris en charge par d'autres voies.

138. Selon l'information reçue par la délégation pendant la visite, la Lettonie présente aujourd'hui un développement régional très déséquilibré et la question est de savoir comment ce déséquilibre pourrait être réduit. Dans le cadre régional actuel, il n'y a pas de système de péréquation (celui-ci ne fonctionnant qu'entre collectivités locales).

139. Une des questions sensibles concerne l'amélioration des relations entre les centres urbains et les zones rurales environnantes (réseau routier interurbain et lignes d'autobus).

140. En conclusion, la délégation est toutefois d'avis que si la Lettonie souhaite développer une véritable structure régionale, elle devrait s'inspirer du Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale¹³.

5.2. Prise en compte du Cadre de référence pour la démocratie régionale

141. Compte tenu du caractère assez sommaire du niveau « régional » en Lettonie, il est difficile de lui appliquer le Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale. L'organisation actuelle se caractérise plutôt comme une instance de coopération entre l'Etat et les collectivités locales du territoire concerné.

142. Pour développer ce niveau conformément au Cadre de référence, il faudrait que celui-ci dispose :

- d'organes élus de manière directe,
- de compétences plus nombreuses et mieux définies par la loi,
- de ressources propres, et
- d'un système de péréquation.

6. DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL

6.1. L'Institution de l'Ombudsman

143. Le premier Ombudsman de la Lettonie a été élu par le Parlement le 1^{er} mars 2007 et le bureau de l'ombudsman est devenu opérationnel peu après.

144. L'Ombudsman est indépendant dans ses actions et assujéti seulement à la loi. Aucune personne ou institution de l'Etat ou des collectivités locales n'a le droit d'influencer l'exécution de ses tâches ou de ses fonctions. Le Bureau de l'Ombudsman est situé à Riga et n'a pas d'agences ou de représentations régionales. Il a juridiction sur tous les organismes publics au niveau central et local et sa juridiction n'est pas limitée à un sujet ou zone spécifique.

145. Le personnel du Bureau de l'Ombudsman est structuré selon les champs d'expertise suivants :

- droits civiques et politiques,
- droits sociaux et économiques,
- droit criminel,
- discrimination, prévention,
- droits de l'enfant,
- bonne gouvernance.

146. Les questions liées à l'autonomie locale concernent souvent les droits sociaux et économiques et les pratiques de bonne gouvernance.

147. Selon les données fournies à la délégation du Congrès par le Bureau de l'Ombudsman, la part des questions liées à l'autonomie locale traitées par leur bureau est relativement faible (10 à 15 % du nombre total des affaires). Le nombre total des plaintes et requêtes de 2007 à 2009 était de 13 600. En 2009, 3603 plaintes et requêtes ont été reçues dont plus de la moitié s'est résolue en faveur des requérants. En ce qui concerne la bonne gouvernance, il y eu 316 plaintes, dont environ 50 % étaient liées à des problèmes locaux, 67 plaintes concernaient le droit à l'aide sociale de la collectivité locale.

6.2. Le statut des minorités et des non-citoyens

148. En 2005 et 2008, le rapporteur du Congrès, Jean-Claude Frécon, avait effectué des visites d'enquête consacrées tout particulièrement à la question de la participation des non-citoyens à la vie publique et politique au niveau local en Lettonie. A la suite de la visite de 2008, le Congrès avait

¹³ Le Cadre de référence pour la démocratie régionale [MCL-16(2009)11] est annexé à la Déclaration d'Utrecht adoptée par la 16^{ème} session de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, les 16-17 novembre 2009 à Utrecht. La Résolution 299 (2010) du Congrès affirme que le Congrès utilisera le Cadre de Référence au cours de ses activités de suivi.

adopté la Recommandation 257 (2008) sur la démocratie locale en Lettonie : la participation des non - citoyens lettons à la vie publique et politique au niveau local.

149. Les rapporteurs avaient également pris note qu'en 2007 le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe avait rédigé un « Mémoire aux autorités lettones sur les progrès réalisés depuis son rapport de 2003 (Comm DH (2007)9) ». La Lettonie a ratifié la Convention-cadre sur les minorités nationales, mais non la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

150. Pendant la visite de suivi, la délégation a abordé à nouveau la question de la participation des non-citoyens à la vie publique avec différents interlocuteurs et a souhaité examiner les suites données par les autorités lettones à la Recommandation 257 (2008).

151. La minorité russophone représente 29 % de la population. A l'intention de ceux des russophones qui résident de longue date en Lettonie sans posséder la nationalité lettone, Riga a mis en place une politique d'intégration (notamment par le biais de l'enseignement du letton) et de promotion des naturalisations. Depuis l'entrée en vigueur de la loi lettone sur la nationalité en 1994, près de 136 000 personnes ont obtenu la nationalité lettone, ce qui a contribué à faire passer la part des « non - citoyens » dans la population de 29 % en 1995 à 14,6 % en 2011.

152. Les autorités lettones ont indiqué que les conditions d'accès à la nationalité ont été assouplies. Par ailleurs, dans les collectivités locales, les intérêts des non citoyens peuvent être représentés par un conseil consultatif.

153. Le Congrès avait recommandé, dans un souci d'intégration, que le droit de vote aux élections locales soit reconnu aux non-citoyens. Jusqu'à présent, les autorités lettones ont estimé qu'une telle mesure n'est pas souhaitable car « l'objectif principal de la politique d'intégration en Lettonie est de promouvoir la naturalisation et d'accroître le nombre des citoyens qui jouissent de leurs pleins droits, plutôt que d'augmenter le nombre des non-citoyens qui ont plusieurs droits¹⁴ ». Un nombre significatif de non-citoyens n'a pas la nationalité lettone uniquement en raison seulement d'un refus d'entreprendre les démarches nécessaires en vue d'une naturalisation. Les Rapporteurs ont récemment été informés que le Médiateur avait présenté un rapport au Parlement en décembre 2008, attirant l'attention sur le fait que certaines restrictions telles que l'interdiction pour les non-citoyens de travailler comme avocats, inspecteurs, spécialistes en propriété industrielle ou gardes, et les restrictions sur les opérations immobilières n'étaient pas bien fondées. Le Médiateur avait aussi soutenu l'annulation des épreuves de langue lettone pour les non-citoyens disposés à obtenir le statut de résident permanent d'UE.¹⁵

154. Il faut remarquer que des partis politiques offrant une forme d'expression satisfaisante aux russophones (Centre de Concorde) ont trouvé leur place sur l'échiquier politique letton au niveau local. La crise elle-même a conduit à mettre l'accent sur les questions économiques plutôt qu'ethniques.

155. La modification du système éducatif (loi sur l'éducation de 1998) a maintenu des écoles pour minorités financées par les autorités publiques tout en exigeant que certaines disciplines soient enseignées en letton. En dehors du russe, sont également concernées les langues polonaise, ukrainienne, lituanienne estonienne, biélorusse, romani et l'hébreu. Il y a des écoles bilingues pour faire des études en langue russe et l'utilisation du russe est autorisée dans les services publics.

156. Les rapporteurs rappellent la Résolution CM/ResCMN(2011)6 du Comité des Ministres de Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Lettonie¹⁶ qui dispose que « les autorités lettones ont fait des efforts louables, ces dernières années, pour promouvoir l'intégration au sein de la société. Des mesures ont aussi été prises pour améliorer le cadre juridique et institutionnel de protection contre la discrimination et le racisme, et le suivi de la situation réelle à cet égard devrait faire l'objet d'une attention accrue dans le futur. Alors que des efforts ont été déployés par le gouvernement pour soutenir la préservation des cultures et des identités spécifiques des minorités nationales, la baisse significative de la contribution

¹⁴ Extrait des commentaires du Ministère des Affaires étrangères de Lettonie sur le présent Projet de rapport.

¹⁵ Voir *Telegraf*, 15 août 2011.

¹⁶ Adoptée par le Comité des Ministres le 30 mars 2011, lors de la 1110e réunion des Délégués des Ministres <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1768997&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

financière de l'Etat aux organisations des minorités nationales au cours des dernières années est une source de préoccupation. »

157. Cependant, « les personnes appartenant aux minorités nationales de Lettonie ne bénéficient pas pleinement d'importantes dispositions de la Convention-cadre relatives à l'usage de leur langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives et à l'usage des langues minoritaires, en plus du letton, dans les indications topographiques locales. Des efforts sont requis dans la sphère législative et au niveau pratique pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser leur langue dans leurs relations avec les autorités administratives et dans les indications topographiques, en fonction des besoins, dans les conditions énoncées aux articles 10.2 et 11.3 de la Convention-cadre. D'une manière plus générale, si la protection et le renforcement du letton en tant que langue d'Etat est un objectif légitime, la jouissance effective, par les personnes appartenant aux minorités nationales, de leur droit à utiliser librement leurs langues minoritaires devrait recevoir toute l'attention requise ».

158. Les rapporteurs du Congrès ont pris note du nombre élevé de projets d'ONGs de minorités financés par des subventions d'Etat entre 2005 et 2008, et l'effet de la crise financière sur la baisse du soutien d'Etat aux ONGs représentant ces minorités. Ils ont aussi été informés qu'un Conseil de Consultation de Minorités et une Commission de suivi de la Mise en œuvre du Cadre de Référence pour la protection des minorités nationales ont été créés avec la participation des ONGs des minorités et qu'un certain nombre de municipalités ont mis en place des institutions consultatives avec la participation des minorités et des non-citoyens. Néanmoins, les rapporteurs restent préoccupés par les restrictions sur la participation dans les affaires publiques des non-ressortissants qui s'identifient à une minorité nationale, y compris le refus du gouvernement de leur octroyer le droit de vote aux élections locales.

159. La Résolution CM/ResCMN(2011)6 du Comité des Ministres dispose à cet égard : « Les insuffisances constatées en ce qui concerne la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la prise de décisions doivent être corrigées. La participation, par le biais du Conseil pour la participation des minorités ou de structures équivalentes, devrait être renforcée et rendue plus efficace. Une structure gouvernementale chargée des questions liées aux minorités nationales devrait être maintenue et elle devrait jouer un rôle accru dans la prise de décisions relatives aux minorités nationales. La question de la participation aux affaires publiques des « non-ressortissants » s'identifiant à une minorité nationale, y compris la possibilité pour eux de voter aux élections locales, fait toujours l'objet d'un débat de fond. »

160. Dans ce contexte, il est important de souligner que la Lettonie 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. Les rapporteurs encouragent les autorités lettones à le signer et le ratifier dans un avenir proche.

6.3. La participation des citoyens aux décisions et aux élections, liberté d'expression et liberté d'association

161. La Constitution de la République de la Lettonie stipule que « Tout citoyen de la Lettonie a le droit, prescrit par la loi, de participer aux travaux de l'Etat et des collectivités locales, et d'occuper un emploi dans la fonction publique. » Pourtant, toutes les formes reconnues de la démocratie participative ne sont pas mentionnées dans la législation, ni réglementées par celle-ci. Les auditions publiques sont, en général, réglementées au niveau national, tandis que les conseils consultatifs des citoyens, les commissions et les groupes de travail le sont au niveau local.

162. Les formes de démocratie participative suivantes sont connues et utilisées au niveau local et régional en Lettonie :

- débats publics,
- conseils des citoyens (commissions spéciales, conseils consultatifs, petits conseils),
- groupes de travail et groupes de discussion,
- sondages d'opinion publique,
- initiatives populaires.

163. La participation des citoyens est aussi améliorée par les mesures suivantes :

- réunions ouvertes des conseils locaux et des commission permanentes,

- accès aux procès - verbaux des réunions du conseil,
- réception du public par les conseillers municipaux à des tranches horaires obligatoires,
- examen des plaintes et propositions des habitants,
- préparation et publication du rapport annuel de la collectivité locale.

164. La délégation a également été informée qu'un certain nombre de partis politiques sont organisés et opérationnels au niveau local mais ne sont actuellement pas représentés au parlement national.

6.4. Référendums locaux et régionaux

165. Le 17 juin 2008, le Parlement (*Saeima*) a adopté un amendement à la loi sur l'autonomie locale et a accordé aux collectivités locales le droit d'organiser des référendums locaux. Aucun référendum de ce type n'a cependant encore été organisé en Lettonie.

166. Aucune institution spéciale d'initiative populaire n'existe au niveau local en Lettonie, mais cette forme de participation est possible dans la pratique. Il appartient aux responsables locaux de choisir s'ils veulent répondre, et de quelle manière, à de telles initiatives populaires. Les citoyens ont à plusieurs reprises eu recours à l'initiative populaire par le passé. Un exemple connu, et relativement récent, concerne la réforme territoriale administrative. Au printemps 2010, un certain nombre d'habitants de la municipalité de Rojas novads (formée de la fusion de deux municipalités) ont organisé une réunion et collecté un nombre important de signatures demandant de diviser cette municipalité nouvellement formée pour reconstituer les municipalités d'avant la fusion. Le conseil municipal a décidé de soutenir cette initiative et le ministère compétent a préparé et soumis au Parlement un projet de loi dans ce sens.

167. Les collectivités locales peuvent former des conseils, des commissions et des groupes de travail composés d'élus et de résidents locaux. La pratique consistant à mettre en place des commissions permanentes et des conseils consultatifs de résidents locaux connaît un succès croissant au niveau des collectivités locales. Des groupes de travail, ainsi que des panels de citoyens et des groupes d'intérêt, sont organisés pour trouver des solutions à des problèmes spécifiques et pour examiner certaines questions.

168. La loi sur l'autonomie locale décrit la procédure pour la tenue des audiences publiques générales.

169. L'article 61.1 de la loi susmentionnée dispose ce qui suit :

« A des fins de consultation, sur la base d'une initiative d'un des résidents d'une collectivité locale, de son conseil municipal ou de comté ou du/de la président(e) de ce conseil, et sur une décision du conseil municipal ou de comté, un débat public peut être organisé sur une question relevant de la compétence autonome des collectivités locales.

Des débats publics doivent être organisés pour :

- 1) les modifications des frontières territoriales administratives des collectivités locales ; et*
- 2) le programme de développement et l'aménagement du territoire des collectivités locales.*

Des débats publics ne seront pas organisés concernant le budget des collectivités locales, les services payants et les taux des impôts et redevances des collectivités locales, ni pour la nomination à des fonctions officielles au sein des collectivités locales et la révocation de telles fonctions. »

170. L'article 61.2 de la loi susmentionnée dispose ce qui suit :

« La durée des débats publics ne pourra être inférieure à trois semaines. Les résidents de la collectivité locale et les représentants des médias auront accès, pendant la durée du débat public, non seulement aux documents soumis au débat, mais aussi à toutes les décisions de la collectivité locale liées à ces documents.

Chacun a le droit d'exprimer oralement ou par écrit son opinion sur la question soumise au débat public. La collectivité locale a l'obligation de compiler les opinions exprimées et de publier dans la presse locale une note d'information (synthétique) sur les résultats du débat. La collectivité locale a l'obligation de publier dans la presse locale la décision prise par le conseil municipal ou de comté en tenant compte des résultats du débat public. »

171. Les débats publics sont la forme de participation la plus utilisée en Lettonie. Pour les programmes de développement et l'aménagement du territoire, au moins deux débats publics doivent être organisés. Il faut souligner que les débats publics généraux non liés à l'aménagement et à la construction sont rares.

172. Les rapporteurs ont l'impression qu'au niveau local, le développement de la démocratie participative directe varie selon les collectivités. Certains ont développé des pratiques telles que des sondages d'opinion réguliers, des commissions permanentes, et des groupes de travail avec la participation des citoyens ; pour d'autres, ces pratiques sont encore à mettre en place.

7. CONCLUSIONS

173. La démocratie locale lettone est globalement fondée sur de bonnes bases qui permettent aux collectivités locales de jouer un rôle important dans le développement de la société lettone.

7.1. La réponse des autorités lettones à la recommandation de 1998

174. Par rapport à la recommandation de 1998, la délégation relève des progrès en ce qui concerne la garantie constitutionnelle de la démocratie locale grâce à une avancée de la jurisprudence constitutionnelle et à l'extension des possibilités de recours des collectivités locales devant la Cour constitutionnelle, mais sans modification du texte de la Constitution lui-même. La loi de 1994 sur l'autonomie locale a été modifiée dans le sens prescrit par la recommandation, qui encourageait les autorités lettones à assurer la conformité de la loi sur l'autonomie locale du 19 mai 1994 avec l'Article 2 de la Charte et à ne plus définir l'autonomie locale comme étant « une forme d'administration d'Etat ».

175. La réforme territoriale, sous la forme d'un regroupement des collectivités locales dans le but de constituer des entités plus fortes, a dans l'ensemble eu des résultats positifs, les collectivités locales ayant été entendues d'une manière globalement respectueuse de la Charte. La péréquation financière a été organisée dans un cadre législatif plus strict, afin de ne pas laisser place à des décisions discrétionnaires, ainsi que le recommandait le Congrès. Mais les ressources financières des collectivités locales ne se sont guère améliorées. Au contraire, sous l'effet de la crise économique de 2009, les marges de manœuvre financières des collectivités locales se sont rétrécies et la tutelle financière de l'administration centrale s'est renforcée. Le recours à l'emprunt reste soumis à un contrôle étroit. La structure régionale a certes été modifiée avec la suppression des districts, mais le nouveau niveau régional n'est pas élu directement par les citoyens et n'a que des compétences assez réduites. Le droit de vote aux élections locales pour les résidents non-citoyens n'a pas été institué, mais des efforts ont été faits pour faciliter l'accès à la citoyenneté.

7.2. Propositions de nouvelles recommandations

177. Après la visite, les Rapporteurs ont conclu qu'un certain nombre de questions mériteraient davantage d'attention et d'actions concrètes de la part des autorités lettones, pour améliorer les pratiques existantes dans le domaine de l'autonomie locale. Cela vise, en particulier, l'augmentation de l'autonomie financière des autorités locales, en leur accordant des ressources suffisantes, et la réorganisation d'un niveau supra-municipal de collectivité locale en tenant compte des directives du Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale. D'autres mesures, que les rapporteurs considèrent comme étant particulièrement importantes, concernent la dévolution aux autorités locales de certains pouvoirs traduisant l'autonomie locale, tels que le pouvoir d'emprunt (par le biais de la levée des restrictions existantes, y compris, par voie de conséquence, la levée de la réserve posée à l'Article 9.8 de la Charte), l'instauration du droit de vote aux non-citoyens, et l'élaboration d'une législation conférant un statut juridique spécial à la capitale Riga.

ANNEXE**Programme de la visite de suivi de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Lettonie****(Riga - Sigulda, 3-5 novembre 2010)****Délégation du Congrès**

M. Jean-Claude FRÉCON	Président de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès, Sénateur de la Loire, Conseiller municipal de Pouilly-lès-Feurs, Vice-président de l'Association des Maires de France (France)
M. Philippe LEUBA	Conseiller d'Etat du Canton de Vaud (Suisse)
M. Jean-Marie WOEHLING	Consultant

.....

3 novembre 2010

Ministère des Finances :

- M. Mārtiņš Bičevskis, Secrétaire d'Etat

Présidente du Comité des Droits de l'Homme et des Affaires Publiques du Parlement letton :

- Mme Ingrīda Circene

Ministère des pouvoirs locaux et du développement régional :

- Mme Laimdota Straujuma, Secrétaire d'Etat
- Mme Ina Varna, Département du développement municipal
- Mme Kristīne Jaunzeme, Chef de la division juridique

- M. Andris Jausleinis, Président de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux, Chef de la délégation lettone auprès du Congrès
- Mme Agita Kaupuza, Conseiller sur les affaires étrangères de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux, Secrétaire de la délégation lettone auprès du Congrès
- Mme Mudite Priede, Secrétaire général de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux
- M. Maris Pukis, Conseiller spécial de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux
- M. Andris Ravins, membre de la délégation du Congrès, Président de la municipalité de Jelgava

4 novembre 2010

- M. Viktors Skudra, Vice-Président de la Cour constitutionnelle lettone
- Mme Dzintra Pededze, Assistant juridique de juge
- Mme Lina Kovalevska, Assistante du Président de la Cour constitutionnelle lettone
- M. Nils Usakovs, Président de l'Assemblée municipale de Riga (Maire de Riga)
- M. Dainis Turlais, Président de la Commission Sécurité de l'Assemblée municipale
- Mme Fatma Fridenberga, Adjointe au Directeur de l'Administration
- M. Andris Konosonoks, Conseiller financier
- M. Roman Apsitis, Ombudsman pour la Lettonie
- M. Arvids Dravnieks, Chef du Département de la bonne administration
- M. Jurijs Pogorenazks, Conseiller en Relations internationales

Bureau de la Citoyenneté, de la Migration et des questions de naturalisation :

- M. Janis Citkovskis, Adjoint au Chef de service
- M. Igors Gorbunovs, Président du Bureau sur les questions de naturalisation

Rencontre avec des Professeurs d'université, Département de l'Administration Publique, Université de Lettonie :

- Dr. Maris Purgailis, Doyen de la Faculté d'Économie et de Gestion
- Prof. Inesa Voroncuka, Chef du Département de l'Administration publique
- Prof. Inga Vilka

5 novembre 2010

- M. Andris Teikmanis, Secrétaire d'État du Ministère des Affaires étrangères (Ancien Ambassadeur de Lettonie auprès du Conseil de l'Europe)

- Réunion avec M. Ugis Mitrevics, Président de l'Assemblée municipale de Sigulda