

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 317 (2011)<sup>1</sup> La démocratie locale et régionale en Lettonie

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère:

*a.* à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres 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 précitée, 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 sa Recommandation 47 (1998) sur la démocratie locale et régionale en Lettonie;

*d.* à son rapport d'information (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 sa Recommandation 257 (2008) sur la démocratie locale en Lettonie: la participation des non-citoyens lettons à la vie publique et politique au niveau local;

*f.* à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (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 de leurs réformes;

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

2. Le Congrès rappelle:

*a.* que 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) le 5 décembre 1996. La charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> avril 1997;

*b.* que conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale, la Lettonie s'est déclarée non liée par l'article 9, paragraphe 8, de la charte;

*c.* La délégation du Congrès<sup>1</sup> 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, le médiateur, ainsi que d'autres interlocuteurs à Riga et dans la municipalité de Sigulda;

*d.* Les corapporteurs 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 normes contemporaines relatives à 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 lettonne fait référence à la Charte européenne de l'autonomie locale en tant qu'instrument de droit international servant 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 européenne de l'autonomie locale et est parvenue à des résultats satisfaisants;

*d.* la forte représentativité de l'Association lettonne 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 lettonnes 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 nombreuse population de Riga et l'ampleur de ses activités justifient la nécessité d'attribuer un statut spécial à la capitale lettonne;

*f.* malgré les efforts des autorités lettonnes 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 lettonnes:

*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 le 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 l'emprunt plus accessible et, en conséquence, à lever la réserve formulée à l'égard de l'article 9, paragraphe 8, de la Charte européenne de l'autonomie locale;

*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 de 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 des responsabilités 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 lettonne;

*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) (STCE n° 206).

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 lettonnes 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.

---

1. Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2011, 3<sup>e</sup> séance (voir le document CG(21)16, exposé des motifs), rapporteurs: J.-C. Frecon, France (L, SOC) et Ph. Leuba, Suisse (R, NI).

2. Jean-Claude Frécon (France, L, SOC), président de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès, et Philippe Leuba (Suisse, R, NI), ont été nommés corapporteurs en vue de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale en Lettonie. Ils ont été assistés par Jean-Marie Woehrling, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.