

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



22<sup>e</sup> SESSION  
CPL(22)3REV  
21 mars 2012

## La démocratie locale et régionale en Lituanie

Commission de suivi

Rapporteuses<sup>1</sup> : Irene LOIZIDOU (Chypre, L, PPE/DC) ;  
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC)

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

### Résumé

Le présent document est le deuxième rapport de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Lituanie, depuis la première visite effectuée en 2001. Le rapport salue la garantie apportée par la Constitution au droit à l'autonomie pour les collectivités locales. Il note que des progrès ont été réalisés concernant les procédures de consultation et que la question de l'élection des maires au suffrage direct a fait l'objet d'un vif débat. Sur une note moins positive, les rapporteurs déplorent les ressources financières insuffisantes dont disposent les collectivités locales, la réduction des compétences des communes dans certains domaines comme l'aménagement du territoire et la propriété foncière, la suppression des administrations des comtés, sans solution de substitution pour remédier aux effets néfastes de leur disparition, et la faible participation des citoyens aux affaires locales.

Il est recommandé aux autorités lituaniennes de veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées aux collectivités locales, d'inscrire le principe de subsidiarité dans la loi sur l'autonomie locale et d'encourager la participation des citoyens au niveau local. Le Gouvernement est également encouragé à reprendre les discussions sur le statut de la capitale et à donner à l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie le droit de représenter toutes les communes devant les tribunaux par l'octroi de la qualité pour agir en justice. Enfin, la Lituanie est appelée à ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qu'elle a signé en 2009.

---

L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti populaire européen/Démocrates chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe socialiste du Congrès  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## PROJET DE RECOMMANDATION<sup>2</sup>

([Voir Recommandation 321 \(2012\) adoptée le 22 mars 2012](#))

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 Résolution 307 (2010) REV sur les « Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) » ;

d. à la Recommandation 87 (2001) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Lituanie et la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales ;

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

2. Le Congrès note que la Lituanie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 27 novembre 1996 et l'a ratifiée sans réserve le 22 juin 1999. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> octobre 1999.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de la Lituanie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités lituaniennes aux niveaux central, régional et local, l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie et tous les autres interlocuteurs rencontrés pour les informations communiquées à la délégation.

4. *Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :*

a. la Lituanie a été l'un des premiers pays à signer le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), le 16 novembre 2009, date de l'ouverture à la signature ;

---

<sup>2</sup> Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 24 février 2012.

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (remplaçant: E. Yeritsyan), A. Babayev (remplaçant: I. Khalilov), T. Badan, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bende (remplaçante: E. Penzes), G. Bergemann, M. Bespalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, L. Dellai, M. De Lamotte, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov (remplaçant: R. Aliyev), G. Illes, J. Jalinska (remplaçante: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami, J-P. Klein (remplaçant: E. Eicher), A. Kriza, I. Kulichenko (remplaçante: N. Rybak), F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin (remplaçant: J-M. Belliard), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, M. Njilas, Z. Ozegovic (remplaçante: V. Vasic), R. Paita (remplaçant: A. Miele), U. Paslawska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (remplaçante: L. Sfirloaga), R. Rautava (remplaçante: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic (remplaçante: S. Lazic), G. Spartanski, M. Tamilos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (remplaçant: O. Radziievskiy), A. Ugues, G. Ugulava (remplaçant: P. Zambakidze), A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (remplaçant: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore (remplaçant: P. Grove), J. Wiene, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, 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. Cankoçak.

b. la Constitution de la Lituanie garantit aux unités administratives du territoire de l'Etat le droit à l'autonomie, et le principe de subsidiarité est respecté ;

c. des procédures existent pour les consultations avec les associations de communes sur les questions concernant les autorités locales ;

d. l'élection des maires au suffrage direct a fait l'objet de vifs débats au *Seimas*.

e. la bonne représentation des minorités nationales dans les conseils municipaux.

5. *Le Congrès attire l'attention sur les sujets de préoccupation suivants :*

a. depuis 2010, certaines fonctions administratives ont été retirées aux comtés et redistribuées entre le pouvoir central et les collectivités locales. Le pays s'éloigne ainsi – plutôt que de s'en rapprocher – d'un système incorporant un gouvernement régional, sans mettre en place une structure susceptible de compenser sa disparition ;

b. les communes ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer les services relevant de leur responsabilité (situation à laquelle s'ajoutent la crise économique et les tâches supplémentaires que la suppression de l'administration des comtés fait peser sur les collectivités locales) ; de plus, les capacités d'emprunt des communes sont restreintes ;

c. l'association ne jouit pas de la qualité pour agir en justice pour représenter toutes les communes devant un tribunal ;

d. les compétences des communes ont été réduites dans certains domaines (aménagement du territoire, construction, propriété foncière), les reléguant ainsi au rang d'organes d'exécution plutôt que de décision dans ces domaines de compétences, et aucun compromis n'a été trouvé pour étendre les droits des communes en matière de gestion des biens de l'Etat situés dans les collectivités urbaines et rurales et donner aux élus une part de responsabilité dans la politique d'aménagement de leur territoire ;

e. Vilnius ne bénéficie toujours pas du statut juridique spécial en tant que ville capitale, et ceci malgré une place assez particulière puisqu'elle assure des services pour près d'un cinquième de la population du pays et assume la sauvegarde du patrimoine lituanien, sans obtenir d'avantages spécifiques en raison de sa situation particulière ;

f. la participation et l'intérêt des citoyens pour les affaires locales semblent relativement faibles, en particulier au niveau des quartiers.

6. *Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités lituaniennes à :*

a. garantir l'allocation de ressources suffisantes aux collectivités locales, en respectant le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions et responsabilités confiées à l'échelon local ;

b. modifier l'article 4 de la loi sur l'autonomie locale en vigueur de manière à reconnaître expressément le principe de subsidiarité dans le domaine de l'autonomie locale, en tant que l'un de ses principes directeurs ;

c. veiller à ce que l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie ait qualité pour agir pour représenter toutes les communes devant les juridictions internes ;

d. envisager d'étendre les droits des communes en matière de gestion des biens de l'Etat situés dans les collectivités urbaines et rurales et de donner aux élus une part de responsabilité dans la politique d'aménagement de leur territoire ;

e. relancer, au *Seimas*, le débat sur l'octroi d'un statut juridique particulier à la ville de Vilnius, eu égard à sa situation spécifique en tant que capitale du pays ;

*f.* rechercher un consensus acceptable par toutes les parties concernant les propositions de loi sur la centralisation de l'audit externe des collectivités locales au niveau du gouvernement, à laquelle certaines communes sont opposées au motif qu'une telle centralisation est inconstitutionnelle ;

*g.* prendre des mesures pour développer l'échelon régional en augmentant le nombre de compétences des conseils régionaux de développement, en renforçant leurs structures administratives et en prévoyant d'établir des budgets régionaux ;

*h.* encourager et développer la participation citoyenne au moyen de procédures supplémentaires telles que les référendums locaux, en renforçant le rôle des quartiers et en améliorant l'accès au médiateur en cas de plaintes des citoyens contre les communes ;

*i.* réviser la législation afin de garantir la participation des minorités nationales au niveau local, à la lumière de l'Avis n° 237 adopté par la Commission de Venise en 2003 [CDL(2003)13] ;

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

## EXPOSE DES MOTIFS

### Table des matières

|         |  |    |
|---------|--|----|
| 1.      | Introduction : but et portée de la visite.....   | 6  |
| 2.      | Contexte politique et évolution depuis la Recommandation 87 (2001) .....   | 7  |
| 2.1.    | Contexte international et relations avec les pays voisins .....  | 7  |
| 2.2.    | Contexte politique interne .....   | 7  |
| 2.3.    | Principaux points relevés dans la recommandation précédente .....  | 8  |
| 3.      | Respect des obligations et engagements.....  | 8  |
| 3.1.    | Développements constitutionnels et dispositions institutionnelles .....  | 8  |
| 3.2.    | Autonomie locale : la Charte européenne de l'Autonomie locale.....   | 9  |
| 3.2.1.  | Questions territoriales .....  | 9  |
| 3.2.2.  | Relations entre les autorités locales et nationales : compétences déléguées et autonomes.....  | 11 |
| 3.3.    | Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation. .... | 13 |
| 3.3.1.  | Articles 2 et 3 : Le principe et le concept de l'autonomie locale .....  | 13 |
| 3.3.2.  | Article 3 : Concept de l'autonomie locale .....  | 13 |
| 3.3.3.  | Article 4 : Portée de l'autonomie locale.....  | 15 |
| 3.3.4.  | Article 5 : Protection des limites territoriales .....   | 18 |
| 3.3.5.  | Article 6 : Structures administratives : structure interne du conseil municipal .....  | 18 |
| 3.3.6.  | Article 7 : Exercice des responsabilités .....   | 20 |
| 3.3.7.  | Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales : représentants territoriaux de l'Etat .....  | 20 |
| 3.3.8.  | Article 9 : Ressources financières.....  | 21 |
| 3.3.9.  | Article 10 : Droits d'association .....  | 25 |
| 3.3.10. | Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale .....   | 26 |
| 4.      | Statut de la capitale .....  | 28 |
| 5.      | Démocratie régionale : le cadre de référence pour la démocratie régionale .....  | 28 |
| 6.      | Conclusions .....  | 28 |
|         | Transfert de compétences.....  | 29 |
|         | Consultation de l'ACLL .....   | 29 |
|         | Situation financière : financement concomitant, fiscalité.....   | 29 |
|         | Autorités régionales.....  | 30 |
|         | Contrôle administratif.....  | 30 |
|         | Élection directe des maires .....  | 30 |
|         | Participation des citoyens .....   | 31 |
|         | Statut de la capitale .....  | 31 |
|         | Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Lituanie (6-8 juin 2011) .....  | 32 |
|         | Annexe 2 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional.....  | 35 |

## 1. Introduction : but et portée de la visite, mandat

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

2. La Lituanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 14 mai 1993, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 27 novembre 1996, et l'a ratifié sans réserve le 22 juin 1999, la Charte étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre suivant.

3. La Lituanie a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 13 juin 1997, celle-ci étant entrée en vigueur le 14 septembre suivant.

4. La Lituanie a également signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) le 30 mars 2001, puis l'a ratifié le 26 novembre 2002. Il est entré en vigueur le 27 février 2003.

5. La Lituanie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et, lors de notre visite, le ministre de l'Intérieur a promis la ratification du protocole additionnel dans un proche avenir. Le Congrès a été informé de l'enregistrement par le Parlement lituanien le 18 novembre 2011, du projet de loi n° XIP-3873 sur la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

6. La commission de suivi a nommé Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC), et Mme Irene LOIZIDOU (Chypre, L, PPE/DC) co-rapporteuses pour, respectivement, la démocratie locale et la démocratie régionale en Lituanie. Elles ont été chargées de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale dans le pays. Lors de cette visite, les deux co-rapporteuses étaient assistées de M. David Morgan, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du secrétariat du Congrès.

7. La délégation du Congrès s'est rendue en Lituanie du 6 au 8 juin 2011, où elle a rencontré plusieurs personnes et instances à Vilnius, Ignalina et Utena.

8. La délégation a rencontré le ministre de l'Intérieur, le ministre des Finances, le maire-adjoint de Vilnius, les présidents de trois commissions parlementaires (Administration centrale et autorités locales, Droits de l'homme et Budget et finances), l'Ombudsman du Parlement, l'Ombudsman des Droits de l'enfant et l'Ombudsman du Bureau de l'égalité des chances, des représentants de la Cour constitutionnelle, de la Cour administrative suprême et du Bureau national de l'Audit, ainsi que d'autres représentants de différents niveaux gouvernementaux, des membres de l'Association des collectivités locales de Lituanie (ACLL) et des experts (voir le programme détaillé joint en annexe).

9. Le présent rapport est le deuxième rapport de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Lituanie depuis sa ratification de la Charte. Faisant suite à la première visite effectuée en 2001, il prend en considération les progrès accomplis par la Lituanie dans ce domaine à la lumière des principes et des normes du Conseil de l'Europe, en particulier de la Charte. Le rapport s'appuie sur des informations recueillies au cours de la visite, sur un examen de la législation concernée, sur d'autres documents fournis par les hôtes et sur des réponses spécifiques au questionnaire envoyé par la délégation avant sa visite. La Recommandation 87 (2001) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Lituanie et d'autres documents pertinents ont également été pris en compte dans l'élaboration de ce rapport.

10. Les co-rapporteuses souhaitent remercier la représentation permanente de la Lituanie auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes rencontrées lors de la visite, pour leur aimable assistance apportée à la délégation et pour les informations qui lui ont été fournies. Elles remercient également la délégation lituanienne auprès du Congrès et son secrétariat pour avoir contribué au bon déroulement de la visite.

## 2. Contexte politique et évolution depuis la Recommandation 87 (2001)

11. La Lituanie est le plus méridional des trois « Etats baltes ». Situé à l'extrême ouest de la partie orientale de l'Europe, la Lituanie est bordée, au nord, par la Lettonie (qui partage sa frontière septentrionale avec l'Estonie) ; à l'est et au sud, par le Belarus ; et, au sud-ouest, par la Pologne et par le district de Kaliningrad, ce dernier faisant partie de la fédération de Russie.

12. La Lituanie s'étend sur 65 300 km<sup>2</sup> et compte environ 3,2 millions d'habitants, dont 84 % sont des Lituaniens de souche parlant le lituanien, langue appartenant au groupe balte oriental de la famille des langues indo-européennes. Mais, résultat de son histoire, il existe plusieurs minorités assez importantes, notamment des Polonais (6,1 %), des Russes (4,9 %) et des Bélarussiens (1,1 %).

### 2.1. Contexte international et relations avec les pays voisins

13. La Lituanie a adhéré à l'OTAN en 2004 et à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Elle est membre de l'OSCE depuis 1991.

14. En ce qui concerne les relations de la Lituanie avec les pays voisins, ses relations avec la Russie se trouvent normalisées par la signature du Traité sur les fondations de relations interétatiques en juillet 1991, et les troupes russes quittent le territoire lituanien en 1993. Le problème du transit civil et militaire depuis et vers la région russe de Kaliningrad (aujourd'hui « enclave ») est résolu début 1995, tandis que les problèmes du transport civil russe via la Lituanie (liés à l'adhésion de cette dernière à l'Union européenne) ont été résolus en 2003 avec l'introduction des Acquis Communautaires - Documents facilitant le transit. Un accord frontalier est signé en 1997.

15. La Lituanie et la Lettonie rétablissent leurs relations diplomatiques en octobre 1991, après l'indépendance de l'Union soviétique. Les deux Etats partagent 588 kilomètres de territoire frontalier – un accord sur la démarcation de la frontière maritime est signé en 1999 –, et tous deux sont membres à part entière de l'Union européenne. Les relations de la Lituanie avec la Lettonie et l'Estonie peuvent être vues dans une perspective de coopération trilatérale entre les pays baltes, bien qu'aujourd'hui, la plupart des accords trilatéraux régulant les relations des Etats baltes aient été remplacés par les directives, réglementations et codes correspondants de l'Union européenne. Néanmoins, les Etats baltes jouissent d'un vaste réseau de coopération axé sur des secteurs tels que commerce, relations économiques et intégration UE/OTAN. Chefs d'Etat et gouvernement se rencontrent au moins une fois par an.

16. En 1991, la décision de la Lituanie de suspendre les conseils municipaux de quelques districts, au motif que les lois de la république n'avaient pas été appliquées, avait à l'époque refroidi les relations avec la Pologne, mais la coopération bilatérale a résolument progressé avec la tenue d'élections dans ces districts et la signature d'un traité d'amitié bilatéral en 1994.

17. Le même type d'accord d'amitié bilatéral est signé avec le Belarus en 1995. Reste qu'entre-temps, la Lituanie s'est jointe aux États-Unis et à d'autres nations européennes pour recommander au Gouvernement bélarussien d'adopter des réformes démocratiques et économiques.

### 2.2. Contexte politique interne

18. Les pouvoirs de l'Etat sont exercés par quatre instances : le Président de la République, le parlement (le *Seimas*), le gouvernement et l'appareil judiciaire.

19. Le Président, chef d'Etat semi-exécutif, est directement élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Avec l'approbation du *Seimas*, le Président nomme le Premier ministre, puis les 13 autres membres du gouvernement (ou « cabinet »). Le Président supervise la politique étrangère et sécuritaire, assume d'autres fonctions spécifiées dans la Constitution – telles que la signature de traités (soumise à ratification du *Seimas*) et la soumission au *Seimas* des candidats proposés à de hautes fonctions judiciaires – et, dans une faible mesure, le Président peut refuser de signer des lois. L'actuelle Présidente, Dalia Grybauskaitė, élue en 2009, est la première femme à occuper cette fonction en Lituanie.

20. Le parlement monocaméral, le *Seimas*, se compose de 141 membres élus pour un mandat de quatre années. Parmi ces membres, 71 sont élus pour des circonscriptions uniques, les 70 autres faisant l'objet d'un suffrage national à la proportionnelle. Le Premier ministre actuel, Andrius Kubilius, a gagné les élections en 2008 à la tête du parti Union pour la Patrie-Les démocrates chrétiens lituaniens (TS-LKD), contre la coalition menée par le parti social-démocrate. Il est en exercice depuis novembre 2008. La prochaine élection du *Seimas* est prévue en octobre 2012.

21. Le gouvernement est collectivement responsable devant le *Seimas* de l'exercice de la fonction exécutive. Le Premier ministre est le chef du gouvernement.

22. Depuis 2003, les élections municipales ont lieu tous les quatre ans, les dernières datant de février 2011. Par rapport à la précédente élection, le TS-LKD a perdu un nombre important de sièges. L'inconstitutionnalité d'une loi a été invoquée devant la Cour, au motif que ses dispositions auraient entravé la possibilité des candidats indépendants de pouvoir se présenter aux élections, a été abrogée par la Cour constitutionnelle<sup>3</sup>. Relativement peu d'indépendants ont posé leur candidature et, au moment de la visite de suivi, quatre personnes élues en tant qu'indépendants (seules ou sur une liste de candidats indépendants) sont devenues des maires

### **2.3. Principaux points relevés dans la recommandation précédente**

23. La Recommandation 87 (2001) sur la démocratie locale et régionale en Lituanie a pris note des réformes prévues pour l'administration publique, et elle a souligné la nécessité de réviser et d'adopter des lois pour compléter le cadre législatif de l'autonomie locale. D'autre part, elle a rappelé qu'il était important d'inscrire explicitement dans la législation nationale le principe de subsidiarité ainsi que les revenus limités des pouvoirs locaux. Ont également été mentionnés l'incidence négative des problèmes économiques sur les collectivités locales et, dans certains cas, le manque de financement concomitant.

24. Les recommandations ont porté sur les points suivants : révision du système fiscal et transfert des biens fonciers et immobiliers vers les collectivités locales, application systématique du concept de financement concomitant, consultation régulière de l'association des collectivités locales, intervention proportionnée du gouvernement central dans le contrôle des collectivités locales, examen approfondi de la question relative à l'élection directe des maires et, enfin, résultat favorable du débat et des travaux sur la réforme de l'administration régionale.

25. Quelques-unes de ces questions sont aujourd'hui réglées. Après avoir analysé la situation existante à la lumière de la précédente recommandation, les rapporteuses sont arrivées à des conclusions qui montrent les progrès accomplis mais, aussi, les quelques problèmes restants (voir la section 6, « Conclusions »).

## **3. Respect des obligations et engagements**

### **3.1. Développements constitutionnels et dispositions institutionnelles**

26. La Constitution consacre un chapitre entier – Titre X : L'autonomie et l'administration locales –, c'est-à-dire six articles, aux pouvoirs locaux. Elle garantit aux unités administratives territoriales de l'Etat (spécifiées par la loi) le droit à l'autonomie, droit qui sera mis en pratique par l'intermédiaire des conseils municipaux (article 119). La Cour constitutionnelle se montre très respectueuse des termes énoncés sur l'autonomie locale au chapitre X (Titre X) de la Constitution, ainsi qu'en attestent les diverses affaires exposées dans le présent rapport (voir la note de bas de page 5).

27. En Lituanie, la Charte est prise en compte, tout au moins dans les cercles officiels. Elle est mentionnée dans cinq arrêts de la Cour constitutionnelle, et six arrêts sont relatifs à la Charte. En l'espèce, il est intéressant de noter que la Constitution prévoit la mise en œuvre d'un système de réception moniste. Cependant, même s'ils deviennent partie intégrante du système juridique, tous les traités internationaux signés ne font pas automatiquement partie du droit national et n'ont pas le

<sup>3</sup> Affaire n° 136/2010-17/2011-18/2011-19/2011, arrêt sur la conformité de l'article 34 et des paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 83 de la loi de la république de Lituanie sur les élections des conseils municipaux (texte du 30 juin 2010) et du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi de la république de Lituanie sur le financement et le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes politiques (texte du 18 mai 2010) avec la Constitution de la République de Lituanie, 11 mai 2011.



même statut que la Constitution. Une fois ratifiés et en vigueur, ils acquièrent le même rang que les lois, qui sont inférieures à la Constitution. Toutefois, en cas de conflit, les traités internationaux priment sur la loi nationale. Autrement dit, dans toute affaire portée devant la justice, les parties peuvent se fonder directement sur la Charte. Lors d'une récente affaire électorale, le requérant s'est référé à la Charte sans mentionner d'article spécifique.

28. En Lituanie, la justice s'organise en plusieurs catégories juridictionnelles. Premièrement, la Cour constitutionnelle, seule juridiction à déterminer si les lois ou les actions du Président et du gouvernement sont en conflit avec la Constitution. Ensuite, la Cour suprême se situe au sommet de la hiérarchie des tribunaux, dont la Cour d'appel et les tribunaux régionaux ; elle administre le droit privé et pénal (par exemple, la constitutionnalité des actes d'un ministre du gouvernement est jugée par le tribunal administratif suprême). Les seuls tribunaux spécialisés en Lituanie sont les juridictions administratives (article 111.2 de la Constitution). Cette dernière catégorie est ici de tout premier intérêt. A la tête de l'organisation juridictionnelle administrative se trouve la Cour administrative suprême de Lituanie. En dessous se trouvent cinq tribunaux administratifs régionaux de première instance, situés dans les principales villes (Vilnius, Kaunas, Klaipeda, Siauliai et Panevezys). C'est ce système de tribunaux qui s'occupe de l'administration publique et qui a compétence pour juger de la légalité des décisions prises par les communes.

### **3.2. Autonomie locale : la Charte européenne de l'Autonomie locale**

#### *3.2.1. Questions territoriales*

29. A la fin de l'ère soviétique, la Lituanie avait, en théorie, un système d'administration régionale et locale relativement compliqué. Au niveau intermédiaire, elle était divisée en 44 districts (*rajonas*) et 11 villes de «subordination républicaine» (*respublikinio pavaldumo miestas*). Ces unités ont été subdivisées en 80 villes de district (*rajoninis miestas*), 19 communes (*gyvenvietė*); et 426 districts ruraux (*aplylinkė*). Après l'indépendance, l'on a jugé que le système nécessitait une réforme radicale. La Constitution donnait au parlement le pouvoir de mettre en place de futures unités administratives. En conséquence, le *Seimas* a promulgué une loi constitutionnelle fondamentale en 1994 (Loi sur l'autonomie locale) qui spécifiait les unités administratives-territoriales et leurs délimitations, tout en établissant les compétences et la structure interne des communes et définissait les principes de l'autonomie locale. Elle a fait l'objet de plusieurs amendements (récemment, en 2011), et s'ajoutent de nombreuses autres lois, plus spécifiques.

30. Il en est résulté la structure d'administration locale et régionale suivante : au départ existaient dix unités régionales, sans représentants directement élus et avec des compétences attribuées par le gouvernement central qui les supervisait. En octobre 2000, la nouvelle version de cette loi a été adoptée, augmentant le nombre des villes de 56 à 60. Au niveau le plus bas, il existe 546 « quartiers » aux compétences relativement mineures qui peuvent être mis en place par les municipalités qui le souhaitent.

31. L'administration par des gouverneurs de comté a pris fin le 1er juillet 2010. De 1995 jusqu'à cette date, les comtés (subdivisions du pays) détenaient des compétences administratives importantes – même s'il faut rappeler que les fonctions correspondantes étaient exécutées par des représentants non élus et par des gouverneurs désignés par le gouvernement central. Depuis juillet 2010, toutes les fonctions administratives ont été retirées des régions et redistribuées entre l'administration centrale et locale. À l'heure actuelle, par conséquent, il n'est pas possible de parler d'un seul niveau d'autonomie locale. Les conseils régionaux de développement (composé de conseillers municipaux) ont été établis dans chaque comté, qui revendiquent le droit de prendre des décisions sur des questions clés pour chaque région. Cette revendication a également été partiellement soutenue par le gouvernement central, qui a accordé aux conseils régionaux de développement le droit de se prononcer sur certaines questions, notamment la distribution d'une partie des fonds structurels européens.

#### i) Autorités régionales

32. Comme il a été indiqué ci-dessus, un changement important concernait les comtés qui ont perdu leur compétence administrative. Parmi les 216 fonctions auparavant exécutées par les régions, 106 ont été redistribuées aux ministères et services centraux, et 110 aux communes. En général, c'est essentiellement la prestation de services sociaux (santé et éducation) qui est allée aux communes. Malgré cela, le gouvernement a refusé d'octroyer aux collectivités locales le droit de gérer les terres appartenant à l'Etat. On peut donc dire que les fonctions étaient réparties pour moitié entre le

gouvernement local et central, notamment parce que les communes ont refusé de prendre en charge, par exemple, les hôpitaux spécialisés et certaines autres institutions coûteuses. En outre, les ministères centraux se sont vus attribuer des compétences multiples dans les secteurs de l'inspection et de la supervision.

33. La coïncidence malheureuse entre la cessation de la compétence administrative des comtés et la crise économique a eu une autre conséquence : les communes ainsi que ACLL, tout en acceptant le transfert à grande échelle de certaines fonctions aux municipalités, ont soulevé la question du financement adéquat. Puisque le gouvernement refusait de fournir de telles garanties, les autorités locales ont refusé de prendre en charge ces fonctions, même si certaines (tout comme la gestion de certains services) ont été reprises sans réelles garanties (par exemple la surveillance des constructions complexes, la supervision des zones de chasse, etc. Résultat de cette attitude et des conflits qu'elle a suscités était une répartition « hasardeuse » des compétences entre gouvernement central et gouvernement local, non basée sur une estimation rationnelle des fonctions à traiter à tel niveau plutôt qu'à tel autre.

34. Il faut souligner que ce sont toujours les comtés qui sélectionnent les projets auxquels allouer, dans chaque région, les fonds structurels de l'UE. Ils sont considérés par le Ministère de l'Intérieur comme un moyen pour optimiser la gouvernance et pour une utilisation efficace du budget de l'Etat. Les comtés sont des unités territoriales qui fournissent une base pour le fonctionnement de Conseils régionaux de développement - composés de membres délégués par les municipalités de la région avec, dans chaque cas, un représentant du gouvernement central. Ils sont gérés par l'Etat à travers les ministères ou des organismes et institutions gouvernementaux qui dépendent directement du gouvernement et répondent devant celui-ci. La loi de développement régional a été adoptée en avril 2010. Vu que 11 % des fonds européens alloués vont aux comtés, ils restent un instrument de développement social et économique important.

35. Par rapport à la majorité des États membres du Conseil de l'Europe, la Lituanie est relativement peu peuplée – environ 3,2 millions d'habitants (2011) pour une superficie de 65 300 kilomètres carrés (soit 540 habitants au kilomètre carré). Par conséquent, les communes ont en moyenne une population relativement peu élevée (selon des normes internationales) mais, en revanche, elles s'étendent sur un territoire relativement vaste, ce qui, par conséquent, donne lieu à des coûts élevés d'entretien des infrastructures. La proportion d'habitants par conseiller est assez forte.

36. Vilnius, la capitale, compte 554 000 habitants et 51 conseillers. La moyenne générale des villes et communes lituaniennes est de 51 000 habitants pour 21 à 27 conseillers.

37. Le risque de désaffection auquel cette situation risque de conduire est exacerbé par le fait que, entre 1995 et 2011, les conseillers étaient élus à partir des listes fournies par les partis politiques, sans aucun lien avec une zone géographique en particulier. Ceci militait en faveur de conseillers susceptibles de venir de secteurs à forte densité de population plutôt que de zones périphériques moins peuplées. En 2001, la participation de candidats individuels était autorisée. En outre, en raison de la taille de la majorité des territoires municipaux, les habitants ont souvent à se déplacer pour bénéficier de services qui étaient de plus en plus centralisés notamment ces dernières années en raison du manque de ressources (selon le ministère, la taille des municipalités est optimale et les habitants peuvent accéder aux services à travers les « quartiers »).

38. La question de la gouvernance régionale est au cœur des débats depuis l'indépendance. Le ministère de l'Intérieur a informé les rapporteuses que le meilleur équilibre est réalisé avec une population d'environ 40 000 habitants. Actuellement, mis à part les grandes villes, la population de presque toutes les communes lituaniennes oscille entre 30 et 40 000 habitants. Le ministère réfléchit aussi à la répartition interne des pouvoirs locaux au sein des territoires urbains, envisageant un possible renforcement des « quartiers » (*Seniūnija*). Autre préoccupation du ministère : parvenir à améliorer les communications et relations entre chaque commune et ses habitants, ce qui lui paraît plus important que les relations avec le gouvernement central.

ii) Quartiers (ou sections - *Seniūnija*)

39. D'un point de vue juridique, le *seniūnijas* est une division administrative de l'administration municipale qui fonctionne dans un secteur bien défini dans le territoire de la municipalité, et qui fournit les services essentiels aux résidents. Le principe veut que chaque quartier soit dirigé par un *seniūnas* (ou senior) qui aurait le temps de parler à chaque personne du quartier – ce qui est loin d'être le cas

des conseillers municipaux. Il existe 546 quartiers. Un quartier peut aussi bien être une très petite région composée de quelques villages d'environ 500 à 3 000 habitants ou (plus rarement) faire partie d'une grande métropole. Ainsi, Kaunas a les *seniūnijas* les plus peuplées, Šilainiai et Dainava ayant chacun plus de 70 000 habitants.

40. L'administration d'une *Seniūnija*, généralement composée de quatre à six membres, est dotée de plusieurs compétences déterminées par le conseil municipal, y inclut la supervision des fonctions mineures d'ordre matériel (par exemple, nettoyage de la voie publique, tonte des pelouses, entretien des cimetières et balayage de la neige) et d'ordre administratif (par exemple, tenue de l'état civil de toutes les familles vivant dans le quartier). De plus, la *Seniūnija* est habilitée à délivrer aux habitants des certificats sur leur statut social, à organiser la collecte des impôts locaux, à publier et superviser les décisions de la commune et du maire, à délivrer des autorisations d'inhumation, à remplir des fonctions notariales et, en zone rurale, à enregistrer les naissances et les décès. La *Seniūnija* recrute des assistants sociaux, fournit des services sociaux et travaille avec les familles à risque.

41. Jusqu'en 2000, la *Seniūnija* faisait l'objet d'une nomination politique par le maire pour la durée de son mandat et le poste était compatible avec un mandat de conseiller municipal. Aujourd'hui, le *seniūnas* est un fonctionnaire recruté sur examen, avec 3 à 4 *seniūnaitis* faisant partie de la commission de sélection. Entre 3 et 5 *seniūnaitis*, élus par vote local (il n'y a pas d'élections de *seniūnaitis* organisée au niveau national) constituent le comité consultatif pour les *Seniūnas*. Si, comme c'est souvent le cas, il y a plus de 500 habitants, ces représentants peuvent être directement élus – mais, en général, les citoyens ne sont guère plus de 20 % à prendre la peine de voter.

42. Puisque les *Seniūnija* ont des compétences différentes selon les municipalités, l'on pourrait se dire que, à l'échelle où ils opèrent actuellement, les quartiers des différentes municipalités semblent avoir des compétences et des ressources inadéquates et que, souvent, ils ne paraissent pas jouir d'une grande popularité.

43. En résumé, tous ces éléments – cessation de la compétence administrative des comtés, représentation locale insuffisante dans de nombreuses communes et faiblesse des quartiers – doivent être vus comme des aspects interconnectés d'une même grande question : une participation plutôt limitée des citoyens lituaniens, au niveau local ou régional, à la conduite des affaires publiques.

### 3.2.2. Relations entre les autorités locales et nationales : compétences déléguées et autonomes

44. En Lituanie, l'administration locale possède une particularité qui se retrouve rarement, mais de la même manière, dans d'autres Etats : l'Article 6 de la Loi sur l'Autonomie locale (ci-après nommée « LAL ») divise les compétences en deux grandes catégories : autonomes (ou indépendantes) et déléguées. En termes de total des dépenses, plus ou moins de la moitié des compétences d'administration locale sont déléguées, ce qui témoigne du haut niveau de centralisation. Plusieurs différences distinguent les deux types de compétences. A l'inverse des compétences autonomes de la municipalité, les compétences déléguées sont exécutées selon les instructions du ministère ou autre autorité centrale concernée. Elles sont exercées par le directeur de l'administration de l'autorité locale selon les instructions émanant du ministère, le directeur n'assumant aucune responsabilité devant le conseil municipal<sup>4</sup>. Dans la majorité des cas, l'on peut dire que les autorités locales servent uniquement d'unités exécutives (ou de « commis de caisse »). Enfin, les compétences déléguées sont directement et exclusivement financées par le ministère responsable, alors que (comme indiqué plus loin) pour les compétences autonomes, les communes jouissent de davantage de latitude.

45. A partir de 2005, les communes ont eu interdiction d'utiliser les allocations sociales provenant du gouvernement central pour financer d'autres besoins, et ordre de retourner les fonds non employés. Cette mesure a été critiquée, au prétexte qu'elle empêcherait les autorités locales de résoudre des problèmes sociaux indépendamment<sup>5</sup>. Reste que, dans l'ensemble, il semble que les compétences déléguées aient bénéficié d'un meilleur financement que les compétences autonomes qui elles, ont

<sup>4</sup> Il semble y avoir une ambiguïté sur cette question car selon le Ministère, le directeur est responsable devant le conseil municipal et le maire tandis que l'Association des Municipalités affirme que le directeur est responsable devant l'organisme gouvernemental central pertinent, mais pas devant le conseil.

<sup>5</sup> Affaire n° 1/99 du 8 novembre 2000 : « Considérant que la Loi sur l'amendement du budget de l'Etat de 1997, article 6, qui dispose que 'les dotations inutilisées seront retournées des budgets de l'administration locale au budget de l'Etat, dans la mesure où les revenus effectifs des budgets de cette administration locale sont supérieurs aux revenus établis sur approbation des déductions applicables à ces budgets' est conforme à la Constitution ».

subi une série de réductions successives (généralement, le gouvernement fournit un financement uniquement pour les salaires des fonctionnaires municipaux qui exécutent les fonctions déléguées.

46. A propos de cette dualité entre compétences autonomes et compétences déléguées, l'on pourrait dire, tout d'abord, que cet arrangement manque nécessairement de la transparence et de la clarté essentielles non seulement pour être bien compris du public, mais pour bien démarquer les responsabilités. Les municipalités sont en charge de la prestation de services, mais, en clair, tous les citoyens ne suivent pas ce qui se passe et ne comprennent pas qui – ministère, administration directe ou conseils – est censé répondre de telle ou telle action ou mission, quand un certain service n'est pas disponible parce que, par exemple, il s'agit une tâche déléguée pour laquelle aucun financement n'a été reçu du gouvernement.

47. La division entre les compétences des communes (compétences autonomes/compétences déléguées) et les compétences conservées par le gouvernement central ne sont absolument pas claires. L'absence de justification raisonnable et fondée sur des principes selon laquelle les compétences (autrefois effectuées par les comtés) des anciennes régions ont été scindées, en 2009-2010 (ainsi que décrit plus bas), entre pouvoirs locaux et gouvernement central, a aggravé cette situation. En général, l'attribution des compétences soit aux pouvoirs locaux, soit au gouvernement central, de même que la répartition entre compétences autonomes et compétences déléguées, ont souvent reposé sur des considérations à court-terme ou partisanses – voire financières. Bien que ce soit là un sujet d'importance sur lequel les rapporteuses ne pensent pas devoir faire une suggestion précise, elles encouragent toutes les parties prenantes – au niveau central et local du gouvernement – à essayer de trouver un compromis plus satisfaisant que l'actuelle répartition.

48. La décentralisation est assurément, à certains égards, à l'ordre du jour gouvernemental. Le ministère des Finances voulait transférer toutes les compétences déléguées vers les municipalités et les financer sur le même budget que les compétences autonomes. L'ACLL a refusé cette suggestion, voyant là une volonté de l'Etat de réduire le financement au-dessous de ce qui était nécessaire pour l'exécution de ces compétences.

49. L'administration de l'Etat social – santé, éducation et prestations sociales – est laissée aux municipalités dans certains pays plus que dans d'autres – et la Lituanie semble appartenir au dernier groupe. L'important, en l'espèce, est que dans un Etat moderne, la majorité des dépenses est consacrée à ces éléments sociaux ; et que, d'autre part, c'est le gouvernement central qui a la haute main sur la collecte des revenus réservés à cette énorme dépense. Or, particulièrement en période de crise, ce déséquilibre risque de conduire le gouvernement central à fournir des ressources insuffisantes. D'autant que, lorsque c'est aux pouvoirs locaux qu'il incombe d'assurer une part substantielle de l'action sociale, le gouvernement central peut alors, dans une certaine mesure, prétexter que les unités exécutives en première ligne pour fournir (ou ne pas fournir) ces services sont les communes. Et, plus cette situation se produit, plus les communes en ressortent amoindries aux yeux du public. Ainsi, dans les transports publics – sous la responsabilité des municipalités –, il peut y avoir des réductions de tarif (par exemple, pour les personnes handicapées, les jeunes ou les seniors) pour lesquelles la municipalité est censée recevoir du gouvernement central une indemnisation, laquelle n'est cependant pas versée en totalité. Il en résulte que les communes se trouvent acculées à un choix peu enviable : soit perdre des revenus, soit taire des réductions auxquelles ont droit certains citoyens.

50. Confier des compétences déléguées à des communes apparemment indépendantes présente un autre inconvénient : les ministres risquent d'être soumis à un conflit d'intérêts. Cela peut être dû au fait que les ministères ont souvent une double responsabilité : d'une part, déterminer la quantité des ressources à attribuer aux communes et, souvent, faire office d'agence de contrôle de la qualité vis-à-vis de ces communes.

51. Ce type de problème n'est pas une nouveauté. Dans le contexte général du processus d'élaboration constitutionnelle, il a été tenté d'y remédier par des principes préconisant l'attribution des responsabilités et des compétences à une seule et même entité. Ces principes sont d'ailleurs établis dans la Charte et dans la Constitution lituanienne. En l'espèce, les principes sont enfreints en ce sens que ce sont les communes qui apparaissent comme responsables des insuffisances et des discordances qui, en réalité, résultent de décisions prises par le ministère.

52. Supposant que rien ne peut être fait actuellement quant au problème, profondément enraciné, de la gestion d'importantes compétences déléguées par les communes, les rapporteuses estiment que,

tout au moins, il devrait être clairement établi que ces compétences relèvent essentiellement du gouvernement central et non de la responsabilité du conseil municipal

### **3.3. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

*Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.*

#### **3.3.1. Articles 2 et 3 : Le principe et le concept de l'autonomie locale**

##### **Article 2 : Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**

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

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

53. La Constitution consacre un chapitre entier – Titre X : L'autonomie et l'administration locales –, c'est-à-dire six articles, aux pouvoirs locaux. La première clause apparaissant dans ce chapitre, l'article 119, dispose que « le droit à l'autonomie est garanti aux unités administratives territoriales de l'Etat qui ont été établies par la loi. Ce droit est mis en pratique par l'intermédiaire des conseils des collectivités locales. »

54. En Lituanie, le respect de la Constitution et de la législation est, entre autres, ce qui caractérise le fonctionnement des pouvoirs locaux dans la pratique. Le point essentiel qui ressort de plusieurs affaires concernant l'administration locale – dont beaucoup sont mentionnées (parfois en note de bas de page) tout au long du présent rapport – est que la Cour constitutionnelle prend vraiment très au sérieux les termes édictés sur l'autonomie locale au chapitre X (Titre X) de la Constitution. Ainsi, dans l'affaire n° 2/97 du 18 février 1998, dont les faits concernaient le représentant gouvernemental et une tentative législative de partager son autorité avec celle du gouverneur de comté, la Cour constitutionnelle a prononcé la déclaration suivante (voir aux pages 15-16)<sup>6</sup> :

« La Constitution définit l'autonomie locale comme un système d'administration publique opérant selon des principes d'auto-action et non directement soumis aux autorités de l'Etat. Selon l'analyse des normes constitutionnelles, l'autonomie locale repose sur les principes suivants : démocratie représentative, responsabilité des institutions exécutives devant les représentants, actions libres et indépendantes des gouverneurs locaux dans les limites prescrites par la loi et, enfin, coordination des intérêts des pouvoirs locaux et de l'Etat. A noter que, dans ses nombreux éléments, cette conception de l'autonomie de l'administration est conforme à la définition qu'en donne l'article 3 de la Charte européenne sur l'autonomie locale. Ainsi l'autonomie de l'administration présuppose-t-elle un certain degré de liberté et d'autonomie des activités vis-à-vis des autorités de l'Etat. Cette liberté, cependant, n'est pas illimitée, et l'autonomie ne signifie pas que les intérêts de l'Etat puissent être ignorés. A noter qu'en Lituanie, le modèle de l'autonomie d'administration repose sur la tradition européenne séculaire d'une culture de l'autonomie administrative à laquelle, par la suite, s'est ajouté le contrôle administratif. »

55. Dans son article 4, la LAL définit comme grands principes de l'autonomie locale 12 valeurs, notamment : la démocratie représentative ; l'indépendance des municipalités ; la responsabilité des institutions exécutives devant le conseil municipal et du conseil municipal devant les électeurs ; et la transparence des activités.

#### **3.3.2 Article 3 : Concept de l'autonomie locale**

###### **Article 3 – Concept de l'autonomie locale**

1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

<sup>6</sup> La Cour constitutionnelle a déclaré (affaire n°06/07 du 9 février 2007), page 6 : « [...] l'administration centrale et l'autonomie locale sont deux systèmes de pouvoir public qui, dans la Constitution, sont consolidés ; l'autonomie locale est l'autorégulation et l'auto-action des communautés des unités administratives territoriales de l'Etat [...]. C'est un système local d'administration publique [...] qui n'est pas directement subordonné à des institutions de l'Etat [...] et qui est constitué et fonctionne sur d'autres bases constitutionnelles que le pouvoir public [...]. Le droit à l'autonomie est mis en œuvre via une représentation démocratique ; les conseils municipaux, à travers lesquels s'incarne le droit à l'autonomie, ne peuvent pas être constitués de manière à laisser peser des doutes quant à leur légitimité et à leur légalité. »

|   |   |
|---|---|
| 2 | Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. |
|---|---|

56. L'article 120 de la Constitution dispose que « les collectivités locales agissent librement et indépendamment dans les limites de la compétence qui leur a été fixée par la Constitution et par les lois », ce que confirment les principes établis par la LAL (article 4, paragraphe 2). L'importance de l'indépendance des autorités locales est également reconnue dans l'affaire constitutionnelle du 24 décembre 2004, statuant que la Constitution interdit de détenir un double mandat – c'est-à-dire d'occuper une fonction simultanément au niveau local et central – selon le principe que, lorsque des fonctionnaires de l'Etat jouissent de pouvoirs de contrôle et de supervision sur les activités des communes, ils ne peuvent pas aussi faire partie d'un conseil municipal car leur indépendance serait remise en cause.

57. La Charte ne fait pas mention explicite d'un audit externe pour les finances des autorités locales. Toutefois, le point qui nous occupe pourrait bien relever de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte qui évoque le droit des pouvoirs locaux à gérer leurs propres affaires sous leur propre responsabilité. On le voit, ce point – sujet à de possibles modifications et litiges, et évoqué par plusieurs des personnes interrogées – est bel et bien concerné. Le fait est que le gouvernement central propose de remplacer l'arrangement existant où chaque commune nomme son propre auditeur externe (ou contrôleur municipal) par un système où cette compétence serait centralisée et confiée au Bureau national de l'Audit.

58. Il existe aujourd'hui deux types d'audit : interne et externe. Il arrive que, par manque de fonds, il ne soit pas possible de recruter le personnel nécessaire pour l'audit interne. Ainsi a-t-il été constaté que de nombreuses administrations municipales avaient une gestion financière défectueuse et des procédures d'audit interne inadéquates. Aussi le *Seimas* propose-t-il de réorganiser l'actuel système d'audit interne pour créer dans la commune une instance budgétaire interne à part. En tout état de cause, la proposition au cœur du présent débat est celle-ci : retirer aux municipalités la fonction d'audit externe pour la faire passer sous le contrôle de l'Etat (sans doute du Bureau national de l'Audit<sup>7</sup>) – c'est là l'objet de projets de loi soumis en novembre 2010 par un groupe de travail du *Seimas*. Ce projet de loi n'a pas encore été examiné par le *Seimas*. En ce qui concerne la façon dont les municipalités exercent leurs fonctions, différentes lois permettent aux municipalités de décider s'il faut introduire certaines garanties contre la mauvaise conduite d'une municipalité ou s'il faut permettre au public de participer et d'exercer une influence dans les affaires d'une municipalité. L'ACLL a informé la délégation que des comités d'éthique municipaux ont été mis en place dans toutes les municipalités qui fournissent des garanties contre la mauvaise conduite des municipalités.

59. Le contrôleur municipal (ou auditeur externe) est désigné par le conseil lui-même, selon les résultats du concours de recrutement des fonctionnaires et, dans certains cas, il s'agit d'un seul candidat. Le contrôleur municipal n'est subordonné à aucun niveau de gouvernance locale et n'est responsable que devant le conseil municipal.

60. Depuis 2005, le Bureau national de l'Audit a procédé à des examens externes des audits effectués par les contrôleurs municipaux, évaluant la politique et la qualité des procédures d'audit et leur efficacité. Ces audits financiers (de légalité) concernent l'utilisation des fonds budgétaires de l'Etat alloués aux budgets municipaux et la gestion, l'utilisation et la vente des biens de l'Etat gérées par les municipalités.

61. En 2006, le Bureau national de l'Audit a soumis des audits (finances et performances) de pouvoirs locaux à un examen externe : un tiers des audits examinés appliquaient des procédures de contrôle qualité adéquates. Au début 2011, nouvel examen du Bureau national de l'Audit pour contrôler les travaux de l'auditeur externe dans 17 des 60 communes. Ces audits ont identifié des erreurs pour un montant de 2,5 millions de litas et 16 municipalités ont reçu des avis motivés en raison d'un écart total dans la gestion des fonds de 8 millions de litas.

62. Beaucoup de communes s'opposent à un changement des dispositions existantes – soulignant la possible inconstitutionnalité du système centralisé proposé. Sur ce point, il faut voir si la Constitution

<sup>7</sup> Au cours de l'année 2006, le *Seimas* a examiné plusieurs amendements constitutionnels visant à confier au Bureau national de l'Audit cette double tâche : contrôler les budgets des pouvoirs locaux et superviser la gestion des avoirs municipaux.

inclut dans la compétence des différentes sphères de l'autonomie locale un contrôle municipal sur le budget municipal. Sans compter que, pour mettre en application la décision d'un conseil municipal, il doit y avoir un organe exécutif responsable devant ce conseil ; ce qui ne serait pas le cas si les compétences du contrôleur étaient transférées, car le contrôle de l'Etat n'est pas responsable devant les conseils municipaux. Cela constituerait donc une infraction de l'article 119, paragraphe 4, de la Constitution.

63. A ses propositions, le gouvernement central offre une double justification : d'une part, les contrôleurs municipaux étant actuellement nommés par le conseil municipal et responsables devant lui, leur indépendance peut raisonnablement être mise en doute ; d'autre part, étant donné le manque de ressources de l'administration locale, en particulier aujourd'hui, il semble logique que, au lieu d'un contrôleur municipal distinct pour chaque commune, il n'y en ait qu'un seul relativement mieux financé.

64. L'on peut dire qu'en général, quoi que stipule la Constitution, il existe dans tous les pays du monde une inévitable tension entre « indépendance » et « responsabilité ». Il y aura donc nécessairement tension entre « responsabilité » devant, par exemple, un conseil municipal et « indépendance » pour contrôler que ce conseil municipal s'est correctement acquitté de sa mission. De ce point de vue, les craintes qui sous-tendent les propositions du gouvernement central ne semblent pas exagérées. Quant à l'éventuelle inconstitutionnalité de ces propositions, il n'appartient pas à la délégation d'en juger.

65. En accord avec l'article 3 de la Charte concernant le droit des collectivités locales de confier à des conseils municipaux librement élus le soin de régler et de gérer une part importante des affaires publiques, l'article 120 de la Constitution établit le caractère électif des organes de décision des autorités locales, ainsi que le droit de vote des citoyens et autres résidents permanents.

66. Le rapport de 2001 (paragraphe 163 à 165) indique que cette disposition est confirmée par la LAL, laquelle traite des conseils municipaux, des organes exécutifs et des maires (alors élus au suffrage indirect par les membres des conseils municipaux).

67. De plus, les conseils municipaux ont le droit de créer leurs propres organes exécutifs pour faire appliquer les lois, les décisions émanant de ces conseils et, éventuellement, celles émanant du gouvernement – lorsqu'elles sont confiées à la responsabilité des conseils municipaux (compétences déléguées).

### 3.3.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

#### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

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

68. La Constitution ne traite pas directement des responsabilités des autorités locales, laissant ce soin à la législation. Les lois décrivent en détail quelles sont les compétences incombant à chaque niveau d'administration. Selon l'article 6.43 de la LAL, les autorités locales peuvent assumer toutes les compétences qui ne sont pas réservées à d'autres institutions gouvernementales. Qui plus est, mis à part cette disposition « fourre-tout », de nombreuses lois spécifiques précisent des tâches spécifiques

à déléguer ou à attribuer aux communes. Reste que, dans la pratique, la répartition des compétences ne suit pas toujours la loi.

69. La LAL, dans son article 7, paragraphe 25 (compétences de l'Etat déléguées par l'Etat aux communes), attribue spécifiquement aux communes l'administration des activités liées à la déclaration des terrains agricoles et des cultures. Mais, le 20 avril 2011, le gouvernement a adopté la résolution n° 987, qui confiait l'administration des déclarations de cultures à un agence gouvernementale, le Service consultatif pour l'agriculture (*Žemės ūkio konsultavimo tarnyba*). Le problème, c'est que cette compétence n'est pas accordée par la loi mais par une résolution gouvernementale, ce qui enfreint à la fois la Loi sur l'administration publique (qui ne prévoit pas la possibilité de transférer les fonctions de l'administration publique à un organisme qui ne fait pas partie du système d'administration publique) et, probablement aussi, la Charte.

70. La subsidiarité – dont cet article est une déclaration – n'est pas mentionnée expressément dans la Constitution ni dans la LAL, laquelle, comme nous l'avons dit, établit (article 4) 12 autres grands principes sur lesquels doit être fondée l'autonomie locale. Toutefois, ce qui peut être considéré comme « subsidiarité » est indiqué – quoique sans référence particulière à l'administration locale – comme principe dans la loi sur l'administration locale, laquelle déclare que « les décisions de principe relatives à l'administration publique doivent être adoptées et mises en œuvre au niveau le plus efficace du système d'administration publique. » De plus, ce principe fondamental est reconnu dans les plans de la réforme territoriale administrative de 2009, ainsi que dans le 15<sup>e</sup> programme du gouvernement – bien que, dans la pratique, lorsque les compétences administratives ont été retirées aux comtés et redistribuées, le principe n'ait pas été suivi ; tout ce qui a été délégué aux communes concernait des décisions portant sur des questions insignifiantes, éparpillées sur plusieurs domaines disparates. Quoiqu'il en soit, un principe n'est pas remis en cause : en Lituanie, le principe de subsidiarité est connu et respecté. Il serait souhaitable qu'il soit spécifiquement reconnu en matière d'administration locale et, donc, figure parmi les principes directeurs définis à l'article 4 de la LAL.

71. Par ailleurs, il faut noter qu'il existe d'importants secteurs spécifiques où le principe de subsidiarité n'est pas observé. Ainsi, lorsque les compétences administratives ont été retirées aux comtés et redistribuées, l'intention initiale était de transférer tous les biens fonciers de l'Etat se trouvant dans les collectivités rurales et urbaines à la commune concernée – proposition alors votée par le *Seimas*. Le Président ayant opposé son veto en 2010, la plupart des compétences sont allées à des institutions de l'Etat – principalement au service foncier national. Résultat : sauf exceptions, les biens fonciers demeurent propriété de l'Etat. (Principale exception : les terrains nécessaires aux communes pour exercer leurs propres fonctions juridiques et officielles leur sont transférés.) Le Ministère de l'Intérieur explique cette situation en se référant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle les propriétés de l'Etat ne peuvent être gérées, utilisées ou vendues d'une manière qui satisfait les intérêts ou les besoins d'une seule personne ou d'un groupe social, mais uniquement lorsque cette gestion, utilisation ou vente est conforme aux intérêts et aux besoins publics. Toutefois, il a été signalé à la délégation par plus d'un interlocuteur qu'en ce qui concerne tous ces hectares de terrain restés propriété de l'Etat, celui-ci a tendance à les négliger s'ils se trouvent en zone rurale – par exemple, le foin n'est pas fauché, les forêts ne sont pas entretenues ni reboisées – et que la gestion centralisée ne reflète pas la situation réelle et coûte plus cher. Il est intéressant de noter que dans sa précédente Recommandation 87 (2001), le Congrès avait déjà recommandé d'étendre les droits des municipalités pour la gestion des terres.

72. Tous les territoires urbains comptant au moins 3 000 habitants sont considérés comme des villes. Les grandes villes telles que Vilnius et Kaunas manquent de terrain qu'ils pourront gérer eux-mêmes. Même dans le cas de forêts et autres terrains communaux situés dans la ville, le bien foncier reste propriété de l'Etat. Il s'agit d'espaces verts essentiellement utilisés à des fins récréatives, terrains qui nécessitent un entretien permanent, le ramassage des déchets, du nettoyage et une adaptation à l'usage public. La Loi sur la sylviculture (article 2, paragraphe 11) et la Loi sur les biens fonciers (article 7, paragraphe 3) prévoient une possibilité pour les communes de gérer les zones forestières appartenant à l'Etat : le droit de tutelle. Néanmoins, cette possibilité est encore examinée ou contestée, au niveau de l'Etat, ce dernier affirmant que ce territoire ne peut être confié par droit de tutelle qu'en cas de mise en œuvre de fonctions de l'Etat.

73. La réduction des pouvoirs exercés par les communes est également évidente dans la formulation de la nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire et de la Loi sur la construction (mise en délibéré au *Seimas*), ainsi que dans un projet de note conceptuelle concernant l'aménagement du territoire. Dans ce domaine, les municipalités tendent à devenir de simples organes exécutifs plutôt que des



décideurs. En particulier, le nouveau projet de loi stipule que, à l'échelon local, les documents d'aménagement du territoire doivent être approuvés par le directeur de l'administration, plutôt que par un conseil municipal ou son comité.

74. Cet écart par rapport à la pratique habituelle obéit peut-être à de bonnes raisons ; auquel cas il serait souhaitable de les énoncer clairement ou, peut-être, de trouver un compromis qui attribuerait aux représentants une certaine compétence en matière d'aménagement du territoire de leur circonscription.

75. Les écoles sont financées selon le modèle du forfait scolaire ; autrement dit, une somme fixe est versée par le gouvernement pour les besoins scolaires à chaque municipalité, tandis que ces dernières financent leurs autres dépenses (services municipaux, personnel technique, réparations, etc.) sur leurs propres budgets. Le point important est que le financement fourni par le gouvernement est calculé en fonction du nombre d'élèves par tranche d'âge et prend en compte l'emplacement de l'école (par exemple si elle est dans une grande ou petite ville ou village). Mais, si le nombre d'élèves a diminué après la rentrée scolaire, le gouvernement peut refuser (et depuis 2012, est obligé de refuser) les fonds correspondant aux élèves en moins, et ce même si les coûts d'infrastructure et d'entretien de l'école restent inchangés. En outre, les écoles ont à présent interdiction d'utiliser à d'autres fins les fonds économisés sur le forfait scolaire. Comme le souligne l'ACLL, le gouvernement a également la possibilité de retirer du forfait scolaire les fonds inutilisés au 1<sup>er</sup> septembre de chaque année si le nombre d'élèves de l'école a diminué (même si les coûts d'infrastructure et d'entretien sont restés inchangés). Par conséquent, les communes peuvent se retrouver en fin d'année sans aucun fonds à consacrer aux questions scolaires.

76. Par ailleurs, l'Article 13.1 de la Recommandation 87 (2001) stipule que les « compétences transférées aux collectivités locales le sont à part entière et de manière exclusive ». De ce point de vue, la réglementation appliquée au secteur du chauffage est depuis longtemps objet de litige. Dans son article 6.30 sur les fonctions municipales autonomes (ou indépendantes), la Loi sur l'autonomie locale dispose que l'organisation de l'alimentation en chauffage et en eau potable ainsi que le traitement des eaux usées constituent une fonction autonome de l'administration locale. Néanmoins, dans le processus de tarification intervient aussi la Commission nationale de contrôle pour les prix et l'énergie (la Loi sur l'électricité octroie à cette Commission un droit exceptionnel d'établir les prix de l'électricité, du chauffage et du gaz. Des dispositions similaires figurent dans le Projet de loi sur l'Approvisionnement en eau potable et la gestion des déchets. Et si, pour une raison quelconque, l'administration locale omet d'établir les prix, la Commission est alors habilitée à le faire à sa place. Elle peut également fixer le prix si elle estime que le prix établi par la municipalité est inférieur à celui considéré raisonnable par la Commission. Cet arrangement a donné lieu à des protestations de la part des communes. Toutefois, les rapporteuses estiment qu'il n'est pas déraisonnable d'avoir un mécanisme de « dépannage » selon lequel, si une municipalité omet de remplir une fonction impopulaire (fixer le prix de l'eau potable, par exemple), une agence responsable peut agir à sa place.

77. Le même genre de situation se produit, en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'alimentation en eau potable et sur la gestion des eaux usées, qui spécifie que, dans le cas de l'eau potable, le pouvoir de fixer les prix relève exclusivement de la Commission de contrôle des prix et de l'énergie. Même si cette situation se justifie par des raisons pratiques – à savoir, la réticence de certaines communes à fixer un prix, et le retard et le désordre qui peuvent s'ensuivre (même si la Commission est prête à prendre le relais), cela signifie que cette Commission agit non pas comme un organisme de régulation, mais comme le principal organe de décision dans le domaine des compétences municipales.

78. Selon le système de paiement de certaines prestations sociales (par exemple, allocation pour enfant, allocation pour garde d'enfant), révisé en 2007, la capacité à décider de l'objet des prestations sociales a été retirée aux communes et transférée au ministère de la Sécurité sociale et du travail, si bien que désormais, les communes doivent payer automatiquement les sommes indiquées par le ministère. Après la visite, il a été porté à l'attention de la délégation par le Ministère de l'Intérieur que la loi régissant l'aide sociale habilite les municipalités à accorder une aide financière sur une base exclusive en utilisant une partie des fonds du budget de l'Etat, tel que prescrit par la loi, ou de leur budgets propres dans les cas non prévus par la loi. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, cinq municipalités ont mis en œuvre, sur une base volontaire, un projet pilote d'assistance aux personnes handicapées dans le cadre de cette loi.

#### Adéquation des fonctions administratives

79. Les articles 38.3 et 40.6 de la LAL concernant ce point sont publiés en ligne, mais ils ne semblent pas totalement appliqués dans la pratique. En réponse à une même critique, en 2001, le Gouvernement lituanien a déclaré son intention d'améliorer la mise en application de l'Accord relatif à la consultation de l'ACLL par le gouvernement et a approuvé la composition d'une commission paritaire réunissant le gouvernement et l'ACLL, afin d'assurer l'équilibre entre les intérêts de l'Etat et des municipalités. En 2009, le gouvernement a approuvé le Règlement législatif qui pose l'obligation d'obtenir les commentaires de l'ACLL pour les actes juridiques liés à la compétence d'autres institutions, et ceux des municipalités (s'il s'agit des intérêts généraux des municipalités) dont l'activité, le territoire ou les relations de propriété sont affectés par ces projets d'actes législatifs. Si un tel acte exige une analyse plus complète, des groupes de travail sont formés, avec la participation des représentants de l'ACLL.

### 3.3.4. Article 5 : Protection des limites territoriales

#### Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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

80. La Charte stipule que, pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être préalablement consultées, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

81. En accord avec cette clause, la Loi de 1999 sur les unités administratives territoriales de la république de Lituanie et sur leur découpage dispose que, pour déterminer les limites territoriales d'une collectivité locale, le ministre de l'Administration publique et des affaires de l'administration locale doit appliquer une procédure rigoureuse – notamment obtenir l'avis des conseils municipaux concernés et effectuer un sondage d'opinion. Cela apparaît clairement dans l'affaire n° 9/2000 du 28 juin 2001, où la Cour constitutionnelle a jugé que le gouvernement (en l'espèce, le ministère de la Réforme de la gouvernance et des affaires de l'administration locale) n'avait pas respecté cette procédure. En résumé, sur ce point, la législation de la Lituanie est conforme à la Charte, mais l'organe responsable du gouvernement avait omis d'appliquer les lois.

### 3.3.5. Article 6 : Structures administratives : structure interne du conseil municipal

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

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

82. Dans ses articles 11 à 21, à propos de l'administration municipale, la LAL stipule que la structure, la réglementation des activités et le financement doivent être approuvés par le conseil municipal.

83. Selon la LAL, une commune a la possibilité de constituer des comités, des commissions et autres organes bien que la mise en place de certaines commissions telles que les commissions du budget et des finances soient obligatoires. Le conseil municipal se réunit pour examiner et résoudre ses problèmes ou ceux des instances qu'il a constituées. Les comités des conseils municipaux n'ont pas de structure type : c'est à chaque commune d'en décider. Ainsi, Vilnius – la plus grande municipalité (51 conseillers) – compte sept comités, en charge des secteurs suivants : économie et finances ; affaires sociales ; développement urbain ; soins de santé et protection de l'hygiène et de l'environnement ; services et économie urbaine ; culture, sport et éducation ; développement municipal et sécurité publique. Les municipalités plus modestes possèdent généralement entre trois et quatre comités.

84. Le chef politique d'une municipalité est le maire. En vertu de la LAL, le conseil municipal élit pour la durée de son mandat le maire qui, à son tour, recommande le maire-adjoint. Le maire et le maire-adjoint ont pour mission d'exercer les pouvoirs délégués par l'Etat, tel que stipulé par l'article 20.2 de la LAL.

85. Le conseil approuve ses statuts (*reglamentas*), qui réglemente le travail du conseil et du maire. Le maire représente la municipalité auprès des ou en siégeant aux organes externes, propose au Conseil de nommer et renvoyer le Directeur de l'Administration et, enfin, approuve la réglementation des activités de ce dernier.

86. L'administration des collectivités locales est gérée par le Directeur de l'Administration, le chef de l'administration municipale, et responsable de la mise en œuvre de la législation nationale et locale (le conseil municipal peut également créer un poste de directeur-adjoint). Le directeur de l'administration prépare également les réunions du conseil municipal et de son organe exécutif. Le directeur de l'administration est nommé et limogé par le Conseil sur proposition du maire.

87. Ce domaine a fait l'objet d'un important jugement (Cour constitutionnelle n° 30/07 du 31 mars 2010) qui, en vertu de l'article 119, paragraphe 4 (« Les conseils des collectivités locales créent des organes exécutifs qui sont responsables devant eux de l'exécution directe des lois »), stipule qu'une commune ne peut pas transférer ses compétences à des organes exécutifs qui ne sont pas responsables devant elle. A un niveau plus général, ce jugement montre que la Cour constitutionnelle est prête à protéger le concept d'administration locale établi par la Constitution contre les modifications que le corps législatif a tenté d'apporter.

88. Le code de conduite applicable aux responsables politiques et aux conseillers – notamment la transparence, l'évitement des conflits d'intérêts et la présence aux réunions – réglemente les principes fondamentaux qui régissent la conduite des responsables politiques dans la vie publique. En vertu d'un amendement de la Loi sur l'autonomie locale de 2008, chaque conseil doit se doter d'un comité d'éthique, lequel se composera pour un tiers de ses membres d'un non-conseiller et de représentants des collectivités locales. L'ACLL a informé la délégation après la visite que de tels comités ont été établis dans chaque municipalité.

89. Selon la Loi sur l'administration publique et la Loi sur la fonction publique, pour les institutions des collectivités locales, cette fonction est classée comme « intégrale ». Résultat : les communes ont la quasi-impossibilité de réglementer les salaires et autres conditions d'emploi du personnel municipal, toutes ces décisions étant prises au niveau central. Qui plus est, sur les cinq catégories institutionnelles servant à déterminer les salaires des fonctionnaires, le personnel municipal est classé dans les catégories inférieures (3 et 4), ce qui ne favorise pas le recrutement de personnel hautement qualifié, surtout lorsqu'on les compare à des organismes du gouvernement central. De la même manière, selon la Loi sur la rémunération des élus du gouvernement central et des hauts fonctionnaires, les maires, maires-adjoints et autres conseillers relèvent de catégories inférieures à celles des élus du gouvernement.

90. Même pour une fonction indépendante, les salaires du personnel sont fixés en haut lieu (par exemple, pour le personnel d'un foyer ou d'une maison de retraite de la commune).

### Election directe des maires

91. La Recommandation 87 (2001), article 13.6, fait état de l'éventuelle élection directe du maire, ajoutant la nécessité de prendre en compte tous les avantages et inconvénients attachés à ce processus.<sup>8</sup>

92. Avant chaque élection du *Seimas*, la majorité des députés affichent généralement une attitude favorable à ce sujet, qui souvent change après les élections. Par exemple, quand l'amendement de la Constitution en vue de permettre l'élection directe des maires était bloqué au *Seimas* en 2006 au motif qu'il serait inconstitutionnel que les maires (élus ou non) occupent des fonctions exécutives, une loi a été adoptée pour valider le nécessaire amendement à la Constitution. Mais, pour modifier la Constitution, l'article 148, paragraphe 3, exige deux votes du *Seimas*, séparés d'un intervalle d'au

<sup>8</sup> Voici l'intégralité du passage : « concernant la question politique relative à l'éventuelle élection directe du maire par la population :

a. considère que cette question devrait être approfondie par les autorités locales et centrales et par les partis politiques concernés ;

b. est convaincu que cette importante question doit prendre en compte tous les avantages et inconvénients d'une élection directe des maires et que la complexité de la procédure (l'amendement de la Constitution est nécessaire) garantit que sera mené un examen approfondi et commun des avantages et inconvénients, compte tenu de la situation sociale, politique et économique actuelle du pays ; »

moins trois mois, chacun des votes devant emporter au moins deux tiers de l'ensemble des voix du *Seimas*. En 2008, au premier scrutin, le *Seimas* a approuvé le nécessaire amendement de la Constitution, autorisant l'élection directe. Mais, en 2010, au second scrutin, il manquait trois votes pour constituer la nécessaire majorité en faveur de l'amendement.

93. Hormis les arguments généraux pour et contre l'élection des maires par les résidents des circonscriptions municipales concernées, en Lituanie, il existe aussi certains obstacles politiques et constitutionnels. La polémique porte essentiellement sur la question du rôle que doit jouer un maire élu. En fait, doit-il/elle être président(e) d'un conseil ou chef d'un organe exécutif ? Et, dans ce dernier cas, quelles seraient les conséquences pour le Directeur de l'administration, dont le mandat est de même durée que celui du maire ou dure jusqu'à l'élection suivante ? S'il est élu, un maire sera-t-il responsable (et révocable) devant les citoyens de la commune ou devant les conseillers ? Un maire élu doit-il s'assurer du soutien d'une majorité des conseillers ? Une autre difficulté découle de la situation duelle des autorités locales, dotées à la fois de compétences autonomes et de compétences déléguées (comme indiqué plus haut) : quelle serait la position du maire quant à la compétence déléguée de la commune ? Autre raison de contester la proposition d'élection directe des maires, le fait qu'elle soit jugée susceptible de saper le pouvoir des partis politiques – ce qui a poussé certains d'entre eux à s'élever contre ce changement – voire de faire apparaître des candidatures fondées sur la notoriété.

94. Ce sont là des motifs légitimes de doute et d'hésitation. Reste que le sujet a maintenant bénéficié d'une large diffusion à tous les niveaux en Lituanie et que, de l'avis des rapporteures, il serait peut-être temps de passer à une décision.

### 3.3.6. Article 7 : Exercice des responsabilités

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

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

95. L'article 120 de la Constitution stipule que les « collectivités locales agissent librement et indépendamment dans les limites de la compétence qui leur a été fixée par la Constitution et par les lois ». Ce principe est également énoncé aux articles 3.1, 40.3 et 22.3 de la LAL.

96. Le traitement des maires, fixé au niveau central, équivaut à un tiers du salaire du président d'une commission parlementaire. Les conseillers perçoivent une indemnité pour perte de salaire, augmentée (dans une certaine limite) d'un défraiement. Bien que, selon le paragraphe 2 de l'article 7, « [ces conditions doivent] permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli », les rapporteurs ont appris que seules cinq catégories de dépenses sont prises en compte dans le calcul du traitement des conseillers.

97. L'article 26 de la LAL représente une mise en œuvre partielle de l'article paragraphe 2 de la Charte car, dans cette loi, rien n'est dit de la protection sociale.

98. En ce qui concerne la tenue de fonctions jugées incompatibles avec la fonction d'élu, la loi interdit à une personne d'être simultanément conseiller et membre du *Seimas*.

### 3.3.7. Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales : représentants territoriaux de l'Etat

#### Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. |
|---|--|

- |   |  |
|---|--|
| 2 | Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. |
| 3 | Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.   |

99. L'article 123 de la Constitution traite du contrôle des collectivités locales. Il déclare : « L'administration des unités administratives supérieures est organisée par le Gouvernement selon les modalités déterminées par la loi. Des représentants nommés par le Gouvernement contrôlent le respect de la Constitution et des lois et l'exécution des décisions du Gouvernement par les collectivités locales. Les compétences du représentant du Gouvernement et les procédures relatives à leur exercice sont fixées par la loi. Dans les cas et selon la procédure prévue par la loi, le *Seimas* peut instaurer momentanément l'administration directe sur le territoire d'une collectivité locale ».

100. La commission électorale suprême est responsable de la conduite et du contrôle des élections municipales.

101. En vertu de l'article 41 de la LAL, des représentants du gouvernement (un par comté) contrôlent la « légalité » (et non la teneur des politiques) des décisions prises par les collectivités locales – par exemple, pour régler un conflit entre une commune et un résident ou entre des communes. Chaque bureau (un par comté) contrôle entre 4 et 8 communes, et son personnel comporte quatre ou cinq juristes. Selon l'article 4 de la loi de 1998 relative au contrôle administratif des collectivités locales, lorsqu'une décision émanant d'une administration municipale est contraire à la Constitution et/ou aux lois, le représentant du gouvernement peut, sur sa propre initiative ou sur une plainte déposée par une personne physique ou morale, saisir le tribunal dans des cas établis par la loi (ce qui conduit à une suspension automatique de l'exécution de la décision en question pour la durée des procédures judiciaires).

102. Les représentants du gouvernement sont responsables devant le gouvernement et devant le Premier ministre, qui coordonnent leurs activités. Chaque représentant soumet au gouvernement, à l'ACLL et au public (à travers leurs sites web) un rapport sur les activités des communes. Ce rapport est ensuite examiné à l'occasion d'une réunion du gouvernement.

103. Après avoir déterminé que telle ou telle décision émanant d'un conseil local ou que tel ou tel décret du maire ou décision du Directeur de l'Administration est contraire à la Constitution, aux lois ou à d'autres actes législatifs de la République de Lituanie, ou lorsque des institutions locales omettent de mettre des lois en application ou d'exécuter des décisions gouvernementales, un représentant du gouvernement peut soumettre une recommandation au chef de l'autorité locale. Si la recommandation n'est pas suivie d'effet, le représentant dispose d'un recours juridictionnel.

104. Enfin, dans son article 123, la Constitution estime que, « [...] selon la procédure prévue par la loi, le *Seimas* peut instaurer momentanément l'administration directe sur le territoire d'une collectivité locale ». Dans cette perspective, la Loi sur l'administration directe temporaire des collectivités locales, (n° I-830, adoptée le 28 mars 1995) définit six situations précises où il est possible de substituer cette administration à celle du conseil. Parmi ces situations, citons les cas où des institutions de collectivités locales menacent l'intégrité de l'ordre constitutionnel, où le conseil municipal n'est pas dûment convoqué ou lorsque les résultats d'élections au conseil municipal sont invalidés à plusieurs reprises.

### 3.3.8. Article 9 : Ressources financières

#### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.  |
| 2 | Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.  |
| 3 | Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.  |
| 4 | Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. |

|   |   |
|---|---|
| 5 | La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.   |
| 7 | Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.  |
| 8 | Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.  |

105. Chaque commune dispose d'un budget officiellement indépendant, qu'elle rédige et approuve. Les lois qui régissent la budgétisation et la fiscalité réglementent à la fois le budget de l'Etat et le budget de l'administration locale. En 2012, la nouvelle réglementation est entrée en vigueur, définissant des indicateurs obligatoires pour les recettes budgétaires prévues, ce qui doit être approuvé par le conseil municipal

106. Depuis 2011, les Conseils peuvent approuver des budgets déficitaires. Toutefois, les déficits budgétaires municipaux ne peuvent pas dépasser les dépenses prévues pour les projets d'investissement. Les fonds d'indemnisation, à proprement parler, n'existent pas. La loi prévoit des fonds supplémentaires sous la forme de prêts à court terme sur le budget de l'Etat

107. Quelques chiffres : en 2010, le produit intérieur brut de la Lituanie était de 100 milliards de litas (environ 29 milliards d'euros) et le budget de l'Etat s'élevait à 23,8 milliards de litas (environ 6,5 milliards d'euros). L'enveloppe des budgets municipaux (y compris le financement des compétences autonomes et compétences déléguées) atteignait 6 078 milliards de litas (environ 1,5 milliard d'euros). En tout, l'on compte 25 000 employés dans les établissements municipaux et dans d'autres établissements financés par les budgets municipaux.

108. Les dépenses des municipalités relèvent de trois grandes catégories :

- i) la plus onéreuse sont les services (l'enseignement primaire et secondaire et la formation professionnelle) qui représente 60 % des dépenses courantes ;
- ii) certaines prestations sociales (essentiellement en aide aux familles) : 14 % ;
- iii) logement et économie communale : plus de 6 % des dépenses courantes. Cette catégorie très gourmande englobe la fourniture de services publics et autres services d'infrastructure (alimentation en chauffage et en eau, traitement des eaux usées).

109. Sauf indication contraire, ces chiffres (tout comme ceux figurant aussi dans cette section) couvrent aussi bien les compétences autonomes que déléguées.

110. Les principales sources du budget municipal sont :

- (i) Subventions de l'Etat : 55 % ; (ii) Impôts (principalement ceux sur le revenu) : 33 % ; (iii) revenus propres des communes : 12 %.<sup>9</sup>

111. En premier lieu, le Trésor public du comté collecte les impôts – plus de 80 % consistent en impôts sur le revenu, les autres sources étant, par exemple, les taxes sur la pollution ou sur les jeux de hasard – payés par les résidents de chaque commune. Le Trésor public transfère aux budgets municipaux le pourcentage d'impôts sur le revenu des résidents, selon les indications de la Loi sur les méthodes d'estimation des recettes budgétaires des communes. Les villes de Vilnius, Kaunas, Klaipėda, ainsi que le district de Mažeikiai, reçoivent respectivement 40, 94, 86 et 95 % des impôts sur le revenu collectés. Les autres municipalités en reçoivent 100 %.

112. L'allocation de subventions est réglementée par la Loi sur les méthodes d'estimation des recettes budgétaires des communes. Ces subventions peuvent être ciblées ou générales. Les subventions ciblées sont attribuées aux communes pour exécuter des fonctions de l'Etat, ainsi que pour réaliser des programmes approuvés par le *Seimas* et par le gouvernement. Quant aux subventions générales, elles sont allouées par l'Etat pour « égaliser » les écarts entre recettes et dépenses dus à des facteurs

<sup>9</sup> Davulis, *Analysis of a situation on local taxes in Lithuania*, « Intellectual Economics », 2009, n° 1(5), p. 21-29 [ISSN 1822-8038 (en ligne)].

indépendants de la volonté de l'administration locale. Les subventions de l'Etat, en particulier les subventions ciblées, sont allouées sous réserve de respecter des obligations précises ; ce qui en fait un moyen de contrôle des municipalités. Le volume des subventions de l'Etat (plus de la moitié du budget municipal) témoigne du faible degré de décentralisation fiscale.

113. La fiscalité est l'élément pour lequel chaque commune est libre de fixer le taux de chaque impôt dont il a la charge. En 2006, l'assiette fiscale des municipalités a été élargie pour inclure les biens immobiliers possédés par des personnes physiques et utilisés à des fins commerciales. En 2011, la Loi sur l'amendement de la loi sur l'impôt foncier a été adoptée, selon laquelle, à partir de 2013, l'impôt foncier sera calculé sur la valeur marchande des terres et des conseils municipaux auront le droit de fixer le taux d'imposition entre 0,01 et 4 %. Les Conseils seront également entièrement responsables de l'administration du bail des terres. Dans la pratique, plus de 10 % proviennent des impôts fonciers<sup>10</sup>. Le reliquat (assez modeste) provient des sources stipulées par la Loi sur les charges, selon laquelle une commune a le droit de fixer des charges locales sur son territoire en échange de son autorisation pour certaines activités – par exemple, pratiquer des fouilles sur son territoire, faire du commerce dans les lieux publics désignés par le conseil ou utiliser des sites de parking automobile. Les recettes provenant de charges locales s'élèvent à seulement environ 1 % de l'ensemble des revenus du budget municipal.

#### Réaction à la crise financière de 2008

114. La crise de 2008 s'est surtout fait sentir au niveau de l'Etat, le budget du gouvernement ayant subi une réduction de 20 %, contre 15 % pour les administrations locales (c'est ce que le gouvernement central a indiqué à la délégation). Cette différence trouve peut-être, du moins en partie, une explication : réduction des salaires aux deux niveaux, certes, mais une seule fonction municipale (l'enregistrement des conscrits) a été abolie, ce qui n'a eu aucun effet sur leurs besoins financiers. Il convient également de noter, que la part des coûts salariaux dans les budgets de l'administration municipale est plus élevée (environ 70%) par rapport aux organes du gouvernement central (environ 40 %).

115. En 2011, la municipalité du District d'Ignalina (18 000 habitants) a reçu 19,3 millions de litas (contre 28 millions de litas en 2008) pour ses compétences autonomes, et 22 millions de litas pour ses compétences déléguées. A Ignalina en 2011, 50 personnes sur les 1 000 employées par l'administration municipale et par ses établissements ont été licenciées.

116. Dans la municipalité du District d'Utena, c'est l'exemple des transports publics qui est donné. Auparavant, il s'agissait d'une compétence déléguée, à laquelle le gouvernement central allouait 200 000 euros par an. Une fois cette compétence devenue autonome, ce financement a cessé. En 2008, le budget d'Utena était de 28 millions de litas pour les compétences autonomes et de 25 millions de litas pour les compétences déléguées. En 2011, il est passé respectivement à 19,3 et à 22 millions de litas.

117. Suite à la crise de 2009, les revenus des municipalités ont baissé au total de 338 millions de litas (9,8 %). Les municipalités en sont venues à des solutions désespérées – par exemple, refusant d'allouer de l'argent pour la réparation de bâtiments scolaires –, car leurs coûts de fonctionnement épuisaient toutes les ressources disponibles. Pendant la crise, les dettes des municipalités ont augmenté de 1,5 fois - de 906 millions de litas le 1<sup>er</sup> Janvier 2008 à 1 364 millions de litas le 1 Janvier 2011 - tandis que les passifs en retard de paiement ont presque triplé, passant de 131,5 millions de litas à 380 millions de litas au cours de la même période. Selon l'ACLL, la raison principale est l'action du gouvernement qui a réduit unilatéralement l'impôt sur les revenus des personnes physiques réservé aux budgets des municipalités de 538 millions de litas à 128 millions de litas par an.

118. Immanquablement, étant donné l'importance de la question, il y a eu polémique sur la question de savoir qui, du gouvernement central ou local, avait le plus souffert des réductions nécessaires pour faire face à la crise financière. Cette question est très difficile à résoudre car toute estimation réaliste devrait tenir compte du fait que, à cause de la seule crise financière, les besoins en termes

<sup>10</sup> Ce point soulève un problème juridique. En effet, contrairement à cette situation, l'article 127 de la Constitution stipule que : « Le système budgétaire [...] est constitué par le budget d'Etat indépendant [...] et par les budgets indépendants des collectivités locales. Les revenus du budget de l'Etat proviennent des impôts, des prélèvements obligatoires, des taxes, des revenus des biens de l'Etat et d'autres recettes. Les impôts, les autres versements au budget et les taxes sont établis par les lois [...] ». Les termes de la Constitution compliquent le droit des collectivités locales à posséder leurs propres ressources financières, en ce sens qu'elle semble interdire l'établissement de taxes locales telles que définies dans le cadre européen.

d'indemnités de chômage par exemple, ont presque quadruplé. Répétons-le, les ressources disponibles des municipalités ont baissé parce que moins de gens ayant un emploi, l'ensemble des impôts sur le revenu a chuté. D'autre part, comment doit-on « comptabiliser » le fait que, dans la majorité des communes, le personnel a non seulement été réduit en nombre, mais le personnel restant a été contraint de prendre tous les ans quatre semaines de congé non rémunéré. Et, au niveau des fondamentaux, l'on note (sans commentaire) le fait macroéconomique que la Lituanie a la sixième dette nationale la plus faible de l'Union européenne. Ce qui pourrait signifier que la Lituanie a décidé de réduire les dépenses publiques plutôt que de simplement emprunter de l'argent, alors qu'à long terme, la solution de l'emprunt aurait peut-être été plus bénéfique à la collectivité.

119. Dans les transports publics, la loi prévoit des tarifs réduits pour certaines catégories de passagers. Le manque à gagner dû aux billets à tarif réduit a été couvert par le gouvernement jusqu'en 2006 mais aujourd'hui, c'est aux communes de l'assumer – ce qui coûte, par exemple à la ville de Vilnius, 100 millions de litas (31 millions d'euros) par an. L'éclairage des rues a dû être réduit à certaines heures, d'où une augmentation des accidents et de la criminalité. Par ailleurs, certaines municipalités ont perdu leur réputation de partenaires commerciaux fiables, car les fonds leur ont tellement manqué qu'elles ont dû payer leurs dettes avec un ou deux ans de retard.

### Péréquation

120. La Lituanie accepte le principe de « péréquation » entre les communes et, pour le mettre en œuvre, elle applique la « méthode » (ou formule) décrite ci-dessous, laquelle est définie par la Loi sur les méthodes de calcul des recettes budgétaires des communes (adoptée le 2 juillet 1997, modifiée le 2 décembre 1997), remplacée par une nouvelle version de la loi adoptée le 23 octobre 2001 avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

121. Comme nous l'avons dit, différentes communes reçoivent différents pourcentages du total des impôts versés par les résidents. Ensuite, le chiffre ainsi obtenu est réajusté en fonction de neuf indicateurs et de facteurs pertinents – par exemple, le kilométrage total des routes sur le territoire d'une commune, le nombre de résidents en âge de retraite, le nombre d'enfants jusqu'à l'âge de six ans. Chacun de ces facteurs est doté d'un coefficient de pondération.

122. Il est nécessaire d'avoir une politique claire et transparente, conforme aux principes convenus, pour partager les impôts locaux fixés et collectés par l'Etat. Ce point a alimenté les critiques dans la Recommandation 87 (2001), article 13.2, c.iii, d.iii et d.iv, évoquant le fait « que, dans certains cas, l'Etat attribue de nouvelles compétences aux autorités locales sans leur allouer les ressources nécessaires pour les assumer » et notant que les autorités lituaniennes doivent « reconnaître dans la législation nationale [...] le principe de connexité », tel que formulé par le Congrès dans ses Recommandations 64 (1999) et 79 (2000)<sup>11</sup>. En fait, cela ne doit pas contrevenir aux progrès de la Charte.

123. Indubitablement, et peut-être inévitablement, dans tout Etat non fédéral, le gouvernement central a généralement par le biais du ministère des Finances le dernier mot sur cette question – bien que, officiellement, elle doive être soumise au parlement. La question devient alors : quel degré d'influence le gouvernement central accorde-t-il aux représentants locaux avant la prise de décision finale ? Il semble que les représentants du gouvernement soient désireux de régler ce conflit par le dialogue – en particulier, en 2003, une loi a été adoptée sur la reconnaissance de la dette du gouvernement envers les autorités locales.

124. Un exemple illustre bien l'inadéquation entre ressources et obligations : la gestion, non attribuée aux communes, des terrains appartenant à l'Etat qui jouxtent des immeubles d'habitation privés. Pour gérer ces terrains, c'est-à-dire pour les allouer aux différents immeubles, il est nécessaire d'établir des plans détaillés ; ce que font les communes. Pourtant, le gouvernement a rejeté toutes les propositions d'indemnisation des communes (sous forme d'aides ou de subventions) pour la gestion de ces terrains ou pour l'élaboration de ces plans.

125. Second exemple : le 28 avril 2010, la commission parlementaire sur l'administration publique et les pouvoirs locaux, en prenant connaissance du rapport d'audit de l'Etat sur « l'utilisation des fonds reçus pour la vente de terrains publics », a proposé de transférer ces fonds dans le budget de l'Etat –

<sup>11</sup> Ce principe dispose que, pour maintenir l'équilibre entre les compétences et les ressources nécessaires pour les exercer, chaque nouveau transfert de compétence doit être clairement assorti d'un moyen de financement correspondant.



tout en les employant exclusivement pour subventionner les communes. Ces subventions seraient réservées aux compétences autonomes – et calculées selon les méthodes de financement correspondantes. Pour l'heure, jusqu'à 50 % des produits de la vente vont intégralement aux communes. Si la proposition de la commission parlementaire était adoptée, le financement accordé aux communes s'en trouverait sans doute réduit.

126. Un problème plus grave se pose quant au seuil fixé pour les revenus indépendants des municipalités. En 2010 et 2011, les communes se sont vu imposer l'obligation de rendre au budget de l'Etat les recettes propres excédentaires. Face à ces restrictions, elles ont du mal à favoriser le développement économique et commercial, ainsi qu'à répondre aux besoins croissants de cofinancement pour les projets menés avec le soutien de l'UE.

127. Qu'une partie des ressources financières des municipalités doive provenir de la fiscalité locale, ce point est commenté à l'article 13.2 de la Recommandation 87 (2001). Néanmoins, comme nous l'avons dit, un très faible pourcentage des recettes (environ 13 %) provient d'une véritable fiscalité locale (dont les collectivités locales fixent les taux), le rôle principal revenant aux subventions du gouvernement central et aux impôts partagés.

128. Un groupe de parlementaires vient de porter en justice la décision de la municipalité de Druskininkai, station thermale désireuse d'instaurer une taxe touristique. Le plaignant prétend défendre l'intérêt public et présenter des arguments conformes aux principes de bonne gouvernance. Reste qu'ils viennent contrecarrer une tentative de la municipalité d'introduire ses propres impôts.

129. Pour financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux. En Lituanie, elles n'ont pas cet accès (le Ministre de l'Intérieur explique qu'un tel accès est inopportun car il aurait une influence négative sur les coûts d'emprunt de l'État). Les seuils d'emprunt fixés pour les budgets municipaux sont relativement bas.

Ces limites sont fixées par le *Seimas* par le biais de la Loi sur l'homologation des indicateurs financiers de budget de l'Etat et des budgets municipaux d'une année donnée. En 2012, le plafond de la dette a été fixé à 70 % des recettes du budget municipal. Le plafond de la plus grande ville du pays (ville de Vilnius) n'a été augmenté que d'un taux assez restreint de 85 % (augmenté de 50 % en 2010), et de 125 % en 2012. Pour les municipalités plus modestes, ce seuil est de très loin inférieur : la ville de Kaunas, deuxième plus grande municipalité, voit sa limite fixée à 55 % (augmentée de 50 % en 2010), tandis que pour toutes les autres, elle n'est que de 40 % (augmentée de 35 % en 2010). En outre, les municipalités ont une limite d'emprunt supplémentaire fixée à 30% de leurs revenus qui pourrait être utilisée pour emprunter des fonds afin de cofinancer des projets utilisant les fonds de l'UE. Qui plus est, dans tous les cas, les emprunts des communes sont rigoureusement contrôlés par le ministère des Finances, en prévention d'un trop lourd endettement des villes.

130. Il est intéressant de noter qu'en 2010, ces seuils ont été augmentés pour faire face aux conséquences de la crise économique ; ce qui n'empêche pas les collectivités locales de juger les limites actuelles trop restrictives.

### 3.3.9. Article 10 : Droits d'association

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

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.                         |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.  |

131. Conformément au paragraphe 2, en 1995, la Loi sur le règlement de l'Association des communes de Lituanie a institué l'ACLL en association nationale représentant « les intérêts communs de ses membres (les collectivités locales) dans toutes les institutions de l'Etat et du gouvernement ». Enregistrée en tant qu'organisation à but non lucratif, l'ACLL semble être une entité active dont le droit de représenter l'ensemble des 60 communes lituaniennes est respecté par le gouvernement et par le *Seimas*.

132. Parmi ses principales fonctions, citons son rôle d'interlocuteur du gouvernement et du *Seimas* au nom des 60 communes. En matière de budget, l'exemple le plus important est sa discussion avec le ministère des Finances concernant les sommes versées par le gouvernement central à l'administration locale. La LAL stipule que l'Association doit être invitée à donner son avis sur les projets de loi (primaires comme secondaires) liés aux activités de l'administration locale. Pour l'administration locale, la commission la plus importante est la commission parlementaire sur l'administration publique et les pouvoirs locaux, composée de 11 membres, dont certains anciens maires. L'action et la portée de l'Association s'en ressentent, variant selon les personnalités qui composent la commission à tel ou tel moment, et leur avis concernant les limites de l'autonomie municipale.

133. La commission bilatérale est fondée sur un accord signé entre le gouvernement et l'ACLL le 2 juin 2000. Coprésidée par un ministre et par le directeur de l'ACLL, la commission compte parmi ses membres divers ministres ainsi que le président et les vice-présidents de l'ACLL. Sa principale fonction est d'analyser les questions posant problème dans les relations entre les institutions publiques et les municipalités, et entre les compétences des municipalités et le financement, ainsi que de fournir au gouvernement des conclusions sur ces points.

134. La Loi sur l'Association<sup>12</sup> ne prévoit pas le droit d'adhérer à une association internationale de collectivités locales, ainsi que l'exige l'article 10, paragraphe 2, de la Charte, ni de coopérer avec des associations de même nature dans les pays voisins. Toutefois, cette possibilité existe, puisque la Convention de Madrid sur la coopération transfrontalière a été ratifiée par la Lituanie en 1997. Elle est, en outre, mentionnée dans les statuts de l'Association et dans la LAL.

135. Néanmoins, les communes attachent de l'importance à la coopération internationale, certaines étant même dotées d'un département dédié aux relations internationales. Il existe des budgets communs pour tel ou tel domaine (par exemple, protection sociale, station d'épuration et tourisme). Souvent une coopération transfrontalière est mise en place avec des régions voisines en Pologne, Russie, Lettonie et au Belarus. L'ACLL représente les intérêts de ses membres, en lien avec des collectivités locales étrangères et des organisations internationales. L'une de ses tâches consiste à contrôler la mise en œuvre des dispositions de la Charte.

### 3.3.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

#### Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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

136. Les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel pour assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation nationale.

137. En accord avec ce point, l'article 122 de la Constitution stipule : « Les conseils des collectivités locales ont le droit de saisir la justice pour atteinte à la violation de leurs droits ».

138. Selon l'article 13.5 de la Recommandation 87 (2001), il est souhaitable de « garantir, de manière définitive, dans la législation pertinente, le droit constitutionnel des collectivités locales à introduire un recours contre les décisions et/ou les omissions des autorités centrales (y compris du gouvernement) qui violent leurs droits ».

139. A ce propos, il convient de noter qu'en ce qui concerne la recommandation de 2001, dans une récente affaire, il a été déclaré que le droit des municipalités à comparaître devant la justice ne faisait aucun doute.

140. Néanmoins, dans la pratique, il n'est pas du tout sûr que l'ACLL ait autorité pour représenter toutes les municipalités devant la justice. Si l'ACLL souhaite jouir de cette autorité, c'est pour aider les municipalités qui pourraient redouter, à tort ou à raison, une victimisation s'il leur fallait se saisir elles-mêmes de la justice et, de ce fait, qui préféreraient peut-être laisser cette démarche à l'association.

<sup>12</sup> Au congrès de l'association (l'organe central), chaque municipalité est représentée par une personne pour dix membres de conseil, plus une pour le nombre restant de membres s'il est supérieur à cinq. En outre, les municipalités comptant plus de 100 000 habitants ont un représentant supplémentaire par tranche de 100 000 résidents (ou une fraction de ce nombre).

Cette exigence paraissant raisonnable et pratique, il semble tout indiqué de modifier la loi pour établir clairement, sans ambiguïté aucune, que l'ACLL jouit bel et bien de l'autorité nécessaire. Le Ministère de l'Intérieur souligne que toute municipalité qui souhaite être représentée par l'ACLL devant un tribunal peut le faire par décision de son Conseil.

#### 4. Statut de la capitale

141. Vilnius compte 550 000 habitants, soit 16 % de la population lituanienne, pourcentage supérieur comparativement aux capitales de la majorité des autres Etats. La taille de la population est d'autant plus importante que les municipalités lituaniennes assument des fonctions de protection sociale essentielles. Vilnius a donc un devoir et une possibilité uniques de préserver et de protéger le patrimoine lituanien. Pourtant, comme pour toutes les autres municipalités, les terrains publics de Vilnius sont gérés par le ministère de l'Agriculture – « comme si Vilnius produisait des pommes de terre » (ainsi que l'a dit un conseiller à la délégation). Le Ministère de l'Agriculture supervise la gestion et l'utilisation des terres en Lituanie. Une autre façon de traiter Vilnius au même régime que d'autres municipalités produit, en fait, des résultats inéquitables. En effet, même au taux inférieur qui lui est affecté, Vilnius devrait conserver 40 % du total des impôts sur le revenu. Mais, en 2010, la ville en a seulement perçu 21 %, car l'allocation des impôts sur le revenu est basée sur l'adresse déclarée par les citoyens. Or, beaucoup de gens (souvent des jeunes célibataires) vivent à Vilnius et, donc ont usage des services fournis par la municipalité. Mais, comme ils n'habitent que temporairement à Vilnius, en matière fiscale, leur résidence est ailleurs. La position de Vilnius, loin de passer inaperçue, a fait l'objet de débat pour savoir si la ville, en tant que capitale, devait bénéficier d'un statut spécial.

142. Pour toutes ces raisons, il nous semble que Vilnius devrait se voir accorder un statut particulier par la loi (et, pourquoi pas, par la Constitution), parfaitement à même de prévoir cette position spéciale. Cette conclusion est conforme avec la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales.

#### 5. Démocratie régionale : le cadre de référence pour la démocratie régionale

143. Normalement, cette section du rapport devrait faire ressortir et estimer les arrangements en place au niveau de l'administration régionale. Mais, en Lituanie, il n'existe pas d'institution générale d'administration publique à ce niveau. Certains éléments d'histoire de l'administration régionale figurent déjà aux paragraphes 32 et 34 du présent rapport.

#### 6. Conclusions

144. La Recommandation 87 (2001) estimait que pour réussir à faire appliquer des réformes, le principe de subsidiarité défini dans la Charte (article 4, paragraphe 3) pouvait être explicitement mentionné dans la législation qui règlemente le partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement. La subsidiarité n'est pas mentionnée explicitement dans la Constitution lituanienne ni dans la Loi sur l'autonomie locale qui, comme nous l'avons dit, établit, à l'article 4, 12 autres grands principes sur lesquels doit être fondée l'autonomie locale. Toutefois, la subsidiarité est citée, sans référence particulière à l'administration locale, comme principe dans la Loi sur l'administration publique.

145. Dans la pratique, lorsque les compétences administratives ont été retirées aux régions et redistribuées, le principe n'a pas été suivi ; tout ce qui a été délégué aux municipalités concernait des décisions portant sur des questions insignifiantes, éparpillées sur plusieurs domaines disparates. Toutefois, en Lituanie, le principe de subsidiarité est connu et respecté. Les rapporteuses estiment que ce principe doit, cependant, être spécifiquement reconnu en matière d'administration locale et, donc, figurer parmi les principes directeurs définis à l'article 4 de la LAL.

146. Par ailleurs, il faut noter qu'il existe d'importants secteurs spécifiques où le principe de subsidiarité n'est pas observé. Ainsi, lorsque les compétences administratives ont été retirées aux régions et redistribuées, l'intention initiale était de transférer tous les biens fonciers de l'Etat à la commune concernée – proposition alors votée par le *Seimas*. Mais, le Président ayant opposé son veto en 2010, la plupart des compétences sont allées à des institutions de l'Etat – principalement au service foncier national. Résultat : sauf exceptions, les biens fonciers demeurent propriété de l'Etat. Encore une fois, l'impression qu'a eue la délégation est que la gestion centralisée ne reflète pas la situation réelle et coûte plus cher. Il convient également de garder à l'esprit que le Congrès avait déjà recommandé en 2001 le transfert des droits de gestion des terres aux municipalités.

147. Les nouveaux projets de lois sur l'aménagement du territoire et la loi sur la construction, ainsi que dans un projet de note conceptuelle concernant l'aménagement du territoire (tous pendants au

parlement) risquent (si adoptés) de réduire les fonctions des municipalités à de simples organes exécutifs plutôt que des décideurs.

148. L'administration des activités liées à la déclaration des terrains agricoles et des cultures était attribuée aux communes. Mais, depuis 2011, ce pouvoir est partagé (en ce qui concerne l'administration de la déclaration de cultures) avec le Service consultatif national pour l'agriculture. Le problème, c'est que cette compétence n'est pas accordée par la loi mais par résolution gouvernementale, ce qui enfreint à la fois la loi sur l'administration publique et, probablement, la Charte.

#### *Transfert de compétences*

149. En ce qui concerne la recommandation stipulant que les « compétences transférées par décision législative aux collectivités locales le sont à part entière et de manière exclusive, et qu'elles ne peuvent être sapées ou limitées par une autre autorité centrale ou régionale, sauf dans les cas prévus où la loi le prévoit », il reste une ambiguïté : les divisions entre compétences des communes (compétences autonomes/compétences déléguées) et compétences conservées par le gouvernement central ne sont absolument pas claires..

150. Le désaccord qui a eu lieu entre le gouvernement et l'ACLL quand les compétences des anciens comtés ont été scindées, concernant les compétences à transférer aux collectivités locales, a conduit à une situation où la répartition des compétences entre pouvoirs locaux et gouvernement central n'étaient nullement basée sur une estimation rationnelle des fonctions à traiter à tel niveau plutôt qu'à tel autre. Les rapporteurs encouragent les parties prenantes à essayer de trouver un compromis plus satisfaisant que l'actuelle répartition, et invitent le gouvernement à envisager une décentralisation selon une approche équilibrée entre transfert des compétences et financement, en veillant tout particulièrement à réduire la charge financière qui pèse sur les grandes municipalités.

151. L'allocation de ressources suffisantes aux collectivités locales continue de poser sérieusement problème. Même avant la crise financière actuelle, elles souffraient déjà d'un manque de ressources. Avec la crise financière qui a frappé en 2008 et la fin de l'administration au niveau régional en 2010, les autorités locales ont dû assumer un supplément de compétences. Les rapporteurs estiment qu'il serait possible de faire davantage pour respecter ce principe : faire correspondre les ressources aux compétences et fonctions confiées aux collectivités locales.

#### *Consultation de l'ACLL*

152. En ce qui concerne la recommandation encourageant la tenue de consultations régulières de l'ACLL dès lors que les intérêts et les responsabilités des collectivités locales sont en jeu, à noter qu'il existe un mécanisme de consultation, dont l'institution bien établie de la commission bilatérale. Mais, en Lituanie comme ailleurs, c'est le gouvernement central – en particulier le ministère des Finances – qui a le dernier mot. Interviennent ici deux facteurs : le premier est le mécanisme de consultation entre niveau central et niveau local d'administration, à savoir la commission bilatérale et l'ACLL. Là, tout semble donner satisfaction. Mais il reste le second point, à savoir la question de fond : les municipalités possèdent-elles des ressources suffisantes.

153. Dans la pratique, soulignons qu'il n'est pas du tout sûr que l'ACLL ait autorité pour représenter toutes les municipalités devant la justice. Si l'ACLL souhaite jouir de cette autorité, c'est pour aider les municipalités qui pourraient redouter, à tort ou à raison, une victimisation s'il leur fallait se saisir elles-mêmes de la justice et, de ce fait, qui préféreraient peut-être laisser cette démarche à l'association. Cette exigence nous paraissant raisonnable et pratique. Les rapporteurs encouragent le gouvernement à modifier la loi pour établir clairement, sans ambiguïté aucune, que l'ACLL jouit bel et bien de l'autorité voulue, car cette requête nous paraît raisonnable et pratique et cela aiderait certaines municipalités qui, autrement, risqueraient de renoncer.

#### *Situation financière : financement concomitant, fiscalité*

154. En ce qui concerne la recommandation encourageant à la révision du système fiscal pour permettre aux collectivités locales d'avoir, non seulement en théorie mais aussi en pratique, la possibilité de lever leurs propres impôts et d'en déterminer le taux, la délégation a appris qu'un très faible pourcentage des recettes (environ 13 % des revenus autonomes) provenait d'une véritable

fiscalité locale (dont les collectivités locales fixe les taux), le rôle principal revenant aux subventions versées par le gouvernement central et aux impôts partagés.

155. Il avait également été recommandé de fournir aux autorités locales les ressources financières nécessaires pour assumer les nouvelles compétences qui leur sont transférées et/ou déléguées. Or, la tendance semble aller dans la direction opposée. Il faut noter que, même avant la crise financière actuelle, les collectivités locales souffraient déjà d'un manque de ressources – comme le souligne le rapport de 2001. Deux grands facteurs ont coïncidé pour aggraver encore la situation. Premièrement, la crise financière de 2008. L'allocation de ce qu'il restait comme ressources a davantage défavorisé les administrations locales que le gouvernement central. Deuxièmement, cette situation s'est encore aggravée avec la cessation, en 2010, de l'administration au niveau régional, car les autorités locales ont alors hérité d'un supplément de compétences, sans financement concomitant.

156. S'agissant du seuil imposé aux revenus indépendants des budgets municipaux en 2010 et 2011, les collectivités locales ont été contraintes de revenir au budget de l'Etat. Certes, les limites d'emprunt imposées aux budgets municipaux ont été augmentées pour faire face à la crise économique, mais elles restent encore relativement restrictives. Ces restrictions, même si elles pourraient être justifiées en tant que moyen pour réduire l'endettement, ont du mal à favoriser le développement économique et commercial, ainsi qu'à répondre aux besoins croissants de cofinancement pour les projets menés avec le soutien de l'UE.

#### *Autorités régionales*

157. Dans son article 14, la Recommandation 87 (2001) invite la Lituanie à envisager de « créer [...] un système d'autonomie régionale ». En fait, le pays a évolué dans la direction opposée. Certes, dans un pays de la taille de la Lituanie (3,2 millions d'habitants), il n'est pas certain que les deux niveaux, régional et local, soient nécessaires. Mais, notamment en raison de sa faible densité démographique, le pays a besoin d'une représentation supplémentaire et d'une participation populaire. Sachant que la structure actuelle semble fonctionner efficacement, la meilleure solution sera peut-être la plus simple : multiplier les communes ou le nombre des conseillers municipaux.

#### *Contrôle administratif*

158. La Recommandation 87 (2001) porte aussi l'attention sur les contrôleurs municipaux et sur le fait que les autorités centrales ne doivent pas, dans la pratique, se servir d'eux pour effectuer a priori un contrôle financier indirect sur l'opportunité des décisions prises par les municipalités.

159. En novembre 2010, un groupe de travail du *Seimas* a élaboré des projets de loi visant à retirer aux collectivités locales la fonction d'audit externe pour la transférer sous le contrôle de l'Etat – sans doute du Bureau national de l'Audit. Ce changement est contesté par de nombreuses municipalités, qui pensent que ce type de système centralisé pourrait bien se révéler inconstitutionnel. A ses propositions, le gouvernement central offre une justification : les contrôleurs municipaux étant actuellement nommés par le conseil municipal, leur indépendance peut être mise en doute. L'ACLL a informé la délégation que toutes les municipalités ont maintenant établi des commissions d'éthique à cet égard. De l'avis des rapporteuses, reste la question de l'éventuelle inconstitutionnalité de ces propositions, mais il n'appartient pas à la délégation d'en juger.

#### *Élection directe des maires*

160. S'agissant de l'élection directe des maires, la question est en discussion depuis 1998. La délégation a appris que 70 % des citoyens y sont favorables. La question est de savoir si le maire doit détenir des pouvoirs exécutifs (ce qui nécessite un amendement de la législation) ou demeurer à la tête du conseil municipal (nul besoin de modifier la Constitution).

161. La Recommandation 87 (2001) avait souligné l'importance de poursuivre le débat sur l'élection directe des maires, ainsi que la nécessité de comparer avantages et inconvénients. Il semblerait que, depuis 2006, le sujet donne lieu à de vifs débats, la polémique tournant autour des problèmes suivants : le maire doit-il être président d'un conseil municipal ou chef de l'organe exécutif ? Quelle doit être sa position par rapport aux compétences déléguées de la commune ? En 2010, la question est restée pendante car il manquait trois votes pour constituer la nécessaire majorité en faveur de l'amendement. Le fait que la toute dernière décision sur la question ait été prise au *Seimas* avec

seulement quelques votes d'écart, indique qu'il serait souhaitable que le parlement poursuive les débats pour aboutir à un consensus dans le proche avenir.

162. Les rapporteuses estiment qu'il serait peut-être temps de passer à une décision et ils encouragent le gouvernement à inscrire le débat à son ordre du jour.

#### *Participation des citoyens*

163. Les citoyens lituaniens ne jouissent pas d'une participation suffisante au gouvernement de niveau local ou régional (la cessation des activités administratives des comtés, la faiblesse des quartiers). Il n'appartient pas au Congrès de suggérer telle orientation pratique plutôt qu'une autre. Il est vrai que les autorités lituaniennes ont montré leur connaissance du problème et leur détermination à le résoudre. Promouvoir l'élection plutôt que la nomination de responsables de quartiers, faciliter la participation des candidats indépendants aux élections locales - telles sont les propositions portées à l'attention de la délégation comme alternatives possibles et intéressantes à la situation existante.

#### *Statut de la capitale*

164. Comme il est expliqué dans les paragraphes 142 et 143, Vilnius se trouve dans une position unique en tant que ville capitale (la taille et composition de sa population, son importance historique et touristique, son système budgétaire et les problèmes liés à la péréquation). Par conséquent, il est nécessaire qu'elle se voit accorder un statut particulier par la loi (et, pourquoi pas, par la Constitution), parfaitement à même de prévoir cette position spéciale.

**Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Lituanie (6-8 juin 2011)**

**Programme de la visite de suivi du Congrès du Conseil de l'Europe  
en Lituanie (Vilnius & Ignalina et Utena)  
6 - 8 juin 2011**

Rapporteurs :

Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM Co-rapporteur sur la démocratie régionale  
Vice-présidente de la Commission de suivi du Congrès  
Chambre des régions, SOC<sup>13</sup>  
Vice-présidente du Parlement régional de Salzburg  
(Autriche)

Mme Irene LOIZIDOU Co-rapporteur sur la démocratie locale  
Membre de la Commission de suivi du Congrès  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/DC  
Conseillère municipale de Engomi (Chypre)

Expert :

Professeur David MORGAN Consultant (Irlande)  
Membre du Groupe des Experts indépendants du Congrès  
(GEI) sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

Mme Sedef CANKOÇAK Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

**Lundi, 6 juin 2011**

**Rencontre conjointe avec les membres de la Délégation nationale auprès du Congrès et les membres de l'Association des pouvoirs locaux de Lituanie**

Association des pouvoirs locaux de Lituanie (ACLL)

M. Ričardas MALINAUSKAS, Maire de la Municipalité de Druskininkai, Président de l'ACLL

Mme Roma ŽAKAITIENE, Directeur de l'ACLL

M. Gintautas GEGUZINSKAS, Maire de la Municipalité du District de Pasvalys, Président de la Délégation lituanienne auprès du Congrès

M. Juozas VAICIULIS, Président de l'Association lituanienne des contrôleurs municipaux

Le contrôleur municipal de la Municipalité de Marijampolė

**Parlement, Commission de l'Administration publique et des pouvoirs locaux**

M. Vytautas KURPUVESAS, Président de la Commission

M. Liudvikas SABUTIS, Membre de la Commission

M. Erikas TAMASAUSKAS, Membre de la Commission

M. Bronius KLEPONIS, Chef du Bureau de la Commission

M. Algirdas ASTRAUSKAS, Conseiller auprès de la Commission

Ms Jurgita MARCINKUTE, Conseiller auprès de la Commission

**Rencontre avec les membres des communautés rurales**

M. Arimantas RACKAUSKAS, Président des organisations de communautés

M. Liudvikas RAGAUSKIS

M. Artūras ŽELNYS, Président du Conseil communautaire de Riešė

M. Arūnas GRAZULIS, Association des pouvoirs locaux de Lituanie (ACLL)

<sup>13</sup>PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès



**Parlement, Commission des droits de l'Homme**

M. Arminas LYDEKA, Président  
Membres de la Commission

**Parlement, Commission du budget et des finances**

M. Kęstutis GLAVECKAS, Président  
Members

**Rencontre avec :**

M. Romas VALENTUKEVICIUS, Ombudsman du Parlement  
Dr. Augustinas NORMANTAS, Ombudsman du Parlement  
Mme Edita ŽIOBIENE, Institution de l'Ombudsman des droits de l'enfant  
Mme Aušrinė BURNEIKIENE, Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité des chances

|                           |
|---------------------------|
| <b>Mardi, 7 juin 2011</b> |
|---------------------------|

**Ministère de l'Intérieur**

M. Raimundas PALAITIS, Ministre  
M. Sigitas ŠIUPSINSKAS, Vice Ministre  
M. Paulius SKARDZIUS, Directeur du Département des politiques de gouvernance publique  
Mme Rasa LIUTKEVICIENE, Directeur-Adjoint du Département des politiques de gouvernance publique  
Mme Rasa MACIULYTE, Spécialiste en Chef du Département des politiques de la gouvernance publique

**Cour Administrative Suprême**

M. Ričardas PILIČIAUSKAS, Président de la Cour  
Prof. Dr. Virgilijus VALANČIUS, Juge de la Cour  
Assoc. Prof. Dr. Irmantas JARUKAITIS, Juge de la Cour  
Dr. Aurimas BRAZDEIKIS, Directeur de la recherche juridique et du Département de l'information de la Cour  
Mme Ingrida DANĖLIENĖ, Assistante auprès du Président de la Cour

**Cour Constitutionnelle**

M. Romualdas Kestutis URBAITIS, Président par intérim  
Mme Toma BIRMONTIENE, Juge de la Cour Constitutionnelle  
M. Kestutis JANKAUSKAS, Directeur du Service juridique  
M. Rytis KRASAUSKAS, Assistant auprès du Président du Service juridique  
Mme Lolita RAUDIENE, Chef du Secrétariat du Président

**Bureau National de l'Audit**

Mme Giedrė ŠVEDIENE, Auditeur Général  
Mme Nijolė MICKUVIENĖ, Auditeur Général Adjointe  
Mme Regina RUDOKIENĖ, Directrice du Département  
Mme Rita ŠVEDIENĖ, Directrice-Adjointe du Département  
Mme Danguolė KRIŠTOPAVIČIENĖ, Directrice-Adjointe du Département  
M. Gediminas ŠVETKAUSKAS, Administrateur principal, Avocat  
Mme Ieva KOSAITĖ, Administrateur principal, Relations internationales

**Ministry of Finance**

M. Edmundas ŽILEVIČIUS, Vice Ministre des Finances;  
M. Darius SADECKAS, Directeur Adjoint, Département du Budget  
M. Artūras KRIŪKA, Chef-Adjoint, Division du Budget des municipalités, Département du Budget  
Mme Laura KIRVELYTĖ, Spécialiste en Chef, Division des Affaires internationales, Département de l'UE et des Affaires internationales

**Spécialiste des questions relatives aux pouvoirs locaux en Lituanie**

Prof. associé Diana SAPARNIENE, Membre du GEI

Prof. associé Aiste LAZAUSKIENE

**Mercredi, 8 juin 2011**

**Visite à la Municipalité de Vilnius**

M. Romas ADOMAVICIUS, Adjoint au Maire de Vilnius

M. Kestutis NENIUS, Conseiller municipal de Vilnius, Président de la Commission de l'économie et des finances

M. Virginijus DASTIKAS, Secrétaire du Conseil municipal de Vilnius

M. Egidijus VILKICKAS, Directeur du Service juridique

M. Edmundas KACKUS, Directeur du Service de la gestion financière et comptable

M. Antanas GADECKIS, Chef de la Division des ressources humaines

M. Algirdas PETRAUSKAS, Chef de la Division de l'Audit interne

M. Gintas KIMTYS, Chef de la Division de la coordination de l'aide de l'Union européenne

**Visite à la Municipalité du District d'Ignalina**

M. Bronis ROPĖ, Maire de la Municipalité du District d'Ignalina

M. Henrikas ŠIAUDINIS, Adjoint au Maire

M. Gintautas KINDURYS, Secrétaire du Conseil municipal

M. Vidas KREIVĖNAS, Directeur-Adjoint de l'Administration

Mme Vanda MILAŠIENĖ, Responsable du contrôle et des Services d'audit

Mme Ona BESUSPARIENĖ, Responsable des finances

Mme Irena AIDUKIENĖ, Responsable juridique

**Visite à la Municipalité du District d'Utena**

Alvydas KATINAS, Maire de la Municipalité du District d'Utena

Vidmantas VALINCIUS, Adjoint au Maire

Conseillers municipaux

## Annexe 2 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional

### LES DROITS DE L'HOMME AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL

#### ***Participation : association des citoyens à la prise de décision et élections***

1. En ce qui concerne la participation, seules sont prévues les élections tenues tous les quatre ans. Il n'y a pas de référendums, et les consultations populaires continuent de faire l'objet d'un débat. Le ministère de l'Intérieur a indiqué à la délégation que le chapitre IX de la loi sur l'autonomie locale régit les consultations populaires locales et que leur tenue est laissée à la discrétion des communes.
2. Dans son article 4.9, la LAL identifie comme l'un des principes de l'autonomie locale la « participation des résidents ou de leur municipalité à la gestion des affaires publiques de la commune », ajoutant que des conditions doivent permettre aux résidents de participer directement à la prise d'initiatives et de décisions.
3. Etant donné le passé soviétique relativement récent, on pourrait s'attendre à trouver, notamment parmi les citoyens âgés, une mentalité hostile ou tout au moins peu sensibilisée aux droits de l'homme. Pourtant, il semble qu'au niveau des collectivités locales (seul niveau que nous ayons examiné), les responsables politiques et les élus sont conscients de l'importance des droits de l'homme.
4. Depuis l'indépendance du pays en 1990, le *Seimas* a révisé toutes les anciennes lois (soviétiques) restées en vigueur, afin de vérifier qu'elles étaient conformes aux droits de l'homme. Le *Seimas* veille également à ce que toutes les nouvelles lois qu'il adopte respectent les droits de l'homme. Dans son article 4.12, la LAL cite parmi les principes de l'autonomie locale la garantie du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les décisions prises par des institutions municipales ou des fonctionnaires municipaux ne doivent pas porter atteinte à la dignité humaine, aux libertés ni à l'égalité des chances.
5. Ainsi, la Cour constitutionnelle a jugé (affaire n° 06/07 du 9 février 2007) qu'une loi limitant aux membres de partis politiques le droit de se présenter aux élections locales aurait été inconstitutionnelle, et ce pour deux motifs : premièrement, elle violerait le principe du suffrage universel aux élections locales (établi par l'article 119, paragraphe 2, de la Constitution) ; deuxièmement, en vertu de la directive 94/80/CE du Conseil européen du 19 décembre 1994, les citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. De ces deux points de vue, la dimension des droits de l'homme a fortement inspiré la décision de la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, la loi sur les élections municipales a été modifiée en 2008 pour accorder le droit de vote aux étrangers titulaires d'un titre de séjour permanent (davantage d'étrangers ont le droit de voter au niveau local qu'au niveau central).

#### ***Non-discrimination :***

6. L'une des manières spécifiques dont la question des droits de l'homme se pose au niveau local tient au fait que l'histoire a donné à la Lituanie quelques communautés minoritaires relativement importantes (principalement polonaises et russes). A Vilnius, par exemple, il existe un quartier où 70 % des résidents ne sont pas lituaniens. Si les droits des minorités, par exemple en matière d'enseignement scolaire dans d'autres langues que le lituanien, ont été respectés, cette situation a cependant généré certaines tensions. Ainsi, l'Ombudsman de l'égalité des chances et l'Ombudsman pour les droits des enfants ont tous deux reçu des plaintes concernant la violation des droits de l'enfant : des enfants parlant le lituanien ont été contraints de fréquenter des jardins d'enfants où l'on parlait le polonais ; dans d'autres cas, des municipalités ont tenté de fermer des écoles où l'on parlait le lituanien, limitant ainsi l'accès de la population lituanienne à l'éducation dans les zones concernées.

7. Les langues minoritaires peuvent être employées dans la vie publique. Toutefois, l'emploi du lituanien est obligatoire dans toutes les institutions de l'Etat et toutes les autorités locales, ainsi que dans les organisations et entreprises du territoire de la Lituanie et dans leurs échanges. La législation en vigueur ne permet pas d'employer une deuxième langue concurremment avec la langue nationale officielle. L'article 18 de la loi sur la langue officielle dispose que les noms des organisations des communautés ethniques et leur signalisation peuvent figurer dans d'autres langues en plus de la langue officielle. La loi ne définit pas la langue à utiliser lors des événements non officiels des minorités nationales. Vilnius a mis en place un programme d'intégration des Roms, géré conjointement avec le ministère de la Culture. La loi sur les minorités (voir la Commission de Venise, projet de loi 2003) a été examinée par le Seimas, mais n'a pas été adoptée en tant que loi distincte. Ses dispositions ont été réparties entre différentes lois sur l'éducation, l'information et la culture.
8. En mai 2010, la municipalité de Vilnius a pris un décret autorisant la tenue d'une parade gay à Vilnius. Un conseiller de Kaunas et le ministère public ont engagé un recours contre cette décision, et demandé qu'à titre de mesure provisoire le décret soit suspendu. Le Tribunal régional de Vilnius a accordé cette mesure provisoire, de sorte que le décret a été suspendu trois jours avant la date prévue pour la manifestation. La Cour administrative suprême de Lituanie, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, a annulé cette décision à la veille du jour de la manifestation et la parade s'est tenue le 8 mai 2010.

### **Traitement des plaintes à l'encontre des municipalités**

9. Si l'on s'intéresse à l'action des municipalités en matière d'offre de services et de prestations aux résidents, il faut considérer non seulement les droits des communes vis-à-vis du gouvernement central, mais aussi la manière dont les communes s'acquittent de leurs fonctions. Un aspect important de ce point de vue concerne le dispositif prévu pour les personnes qui souhaitent porter plainte contre la municipalité. Différents moyens et plusieurs lois permettent aux communes de mettre en place certaines garanties contre les manquements de la municipalité ou d'autoriser la participation et l'intervention du public dans les actions municipales. En Lituanie, le public dispose de deux types de voies de recours.

#### **a. Les tribunaux**

10. Les commissions du contentieux administratif (CCA) sont le niveau le plus bas de la hiérarchie juridictionnelle auquel un citoyen peut accéder. Au-dessus se trouvent les tribunaux administratifs régionaux, puis la Cour administrative suprême de Lituanie. Les CCA, institutions quasi-judiciaires, sont indépendantes et traitent des questions relatives aux actions des organes publics (une municipalité, par exemple). Leurs membres, indépendants eux aussi, sont essentiellement des juristes, élus pour une période déterminée.
11. Lorsque les comtés étaient dotés de compétences administratives, il existait un commissaire principal des contentieux, qui officiait à la fois pour le comté et ses communes. Cependant, lorsque ces compétences ont été retirées aux comtés, la fonction a cessé d'être obligatoire pour les communes. Depuis 2011, chaque commune doit avoir une commission municipale du contentieux administratif, dont la compétence est limitée aux recours portant sur des décisions de l'administration municipale.
12. En vertu de la LAL, paragraphes 27 et 28, chaque conseil est habilité à nommer un contrôleur municipal indépendant interne. Ce point est traité, dans le cadre important des finances, au paragraphe 63.

#### **ii) Ombudsman**

13. Il y a trois institutions d'Ombudsman autonomes et indépendantes en Lituanie : l'Office de l'Ombudsman du Seimas (créé en 1994), l'Office de l'Ombudsman pour l'égalité des chances (créé en 1999) et l'Institution de l'Ombudsman pour les droits des enfants (créée en 2000). En janvier 2010, l'Office de l'Ombudsman du Seimas a été réorganisé, de sorte que le nombre des ombudsmen a été ramené de cinq à deux : l'un pour le gouvernement central, l'autre pour

l'administration locale (comtés et communes)<sup>14</sup>. Ces ombudsmen sont nommés pour un mandat de cinq ans.

14. L'une des forces de l'Office de l'Ombudsman tient au fait que lorsqu'un problème ne concerne pas seulement un individu en particulier, mais qu'il a aussi un caractère général, l'ombudsman a la possibilité de soumettre le cas à l'attention du Seimas (en publiant des rapports, en formulant des recommandations ou en organisant des débats). Tel a été le cas, par exemple, pour la restitution des terres anciennement occupées par les Soviétiques.
15. Les plaintes ayant donné lieu à une enquête (menée par l'Ombudsman pour l'administration locale en charge des questions liées aux communes) sur les activités des fonctionnaires municipaux en 2010 (année pour laquelle des chiffres sont disponibles) concernaient :
  - i. le droit à une administration publique saine – 36 %
  - ii. le droit à un environnement sûr et écologique – 21,5 %
  - iii. le droit au logement – 15 %
  - iv. le droit à la propriété – 10 %
  - v. le droit à la sécurité sociale – 5 %
  - vi. les droits des consommateurs – 6 %
  - vii. le droit à l'éducation – 3 %
  - viii. le droit à la santé – 2 %
  - ix. d'autres droits – 4,5 %
16. En 2010, l'Ombudsman pour l'administration locale a pris les décisions suivantes : il a reconnu le bien-fondé de 355 recours, rejeté 182 recours et annulé l'investigation de 239 recours.
17. Il est à noter que les municipalités sont tenues de suivre les recommandations de l'Ombudsman – ce qu'elles font dans la grande majorité des cas (84 % des recommandations respectées en 2010). Néanmoins, étant donné qu'il reste une minorité de recommandations non appliquées, il serait bon d'inviter les municipalités – peut-être collectivement par l'intermédiaire de l'Association des autorités locales de Lituanie – à réduire ce nombre.

---

<sup>14</sup> Peut-être aurait-il été préférable d'avoir un seul Office, afin de donner plus de visibilité à une institution qui serait connue de tous. Toutefois, cette option aurait été contraire au respect de l'autonomie locale, car il n'y aurait pas eu d'Office distinct ; en outre, la Constitution (article 73) mentionne les « contrôleurs du *Seimas* ».