

## FORUM STATUTAIRE

Rapport  
CG-FORUM(2020)02-02final  
7 décembre 2020

Original : français

## Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs<sup>1</sup> : Xavier CADORET, France (L, SOC/V/DP)  
Marc COOLS, Belgique (L, GILD)

Résolution 457(2020) .....	2
Recommandation 447(2020) .....	3
Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Ce rapport fait suite à une mission d'enquête qui a eu lieu le 4 décembre 2019.

Les rapporteurs expriment leur préoccupation quant à la détérioration de la situation générale de la démocratie locale en Lettonie depuis le dernier rapport de suivi du Congrès adopté en 2018. Ils déplorent l'absence de consultation en temps utile et de manière appropriée des autorités locales concernées, de l'association nationale et des résidents des municipalités concernées lors de la planification et de la mise en œuvre de la réforme ; la réduction de l'autonomie financière des autorités locales suite à certaines décisions financières et fiscales du gouvernement central concernant le budget national pour 2020 dont les budgets locaux font partie ; et les cas répétés d'ingérence du gouvernement central dans la vie institutionnelle de la ville de Riga, tels que la suspension du président du conseil municipal et la dissolution prévue du conseil municipal en raison de son prétendu échec à faire face à la crise de la gestion des déchets.

En conséquence, les autorités nationales sont notamment invitées à différer l'adoption du projet de loi sur la réforme du gouvernement local jusqu'à ce qu'une consultation équitable et efficace ait été menée en temps utile pour permettre aux autorités locales et à l'association d'exprimer leurs points de vue et de faire des propositions sur le contenu et le calendrier de la réforme ; adopter des mesures législatives visant à accroître l'autonomie budgétaire des autorités locales et à leur donner une plus grande responsabilité en termes de gestion financière ; veiller à ce que le transfert de responsabilités au niveau local s'accompagne des ressources financières correspondantes ; revoir le cadre juridique régissant la suspension du président d'un conseil municipal ou d'une ville et la dissolution de ces conseils de manière à réduire le pouvoir discrétionnaire du ministre.

Le Congrès décide notamment de continuer à suivre de près l'état d'avancement de la réforme des collectivités locales en Lettonie, d'élargir son dialogue politique avec les autorités nationales lettones afin qu'elles se conforment aux dispositions de la Charte, et d'inscrire le suivi de la situation en Lettonie comme point régulier à l'ordre du jour des réunions de sa Commission de suivi.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.  
SOC/V/DP : Groupe des socialistes ; Verts et Démocrates progressistes.  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.  
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens.  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

**RÉSOLUTION 457(2020)<sup>2</sup>**

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

a. La Lettonie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 10 février 1995. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après « la Charte ») le 5 décembre 1996, laquelle est entrée en vigueur en Lettonie le 1er avril 1997; conformément à l'article 12, paragraphe 1 de la Charte, la Lettonie a déclaré qu'elle n'était pas liée par l'article 9, paragraphe 8 de l'instrument ;

b. Le 10 octobre 2019, le Président de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux (*Latvijas Pasvaldību Savienība*, ci-après, « la LPS »), Gints KAMINSKIS a adressé au Congrès une lettre signalant de nombreuses violations alléguées de la Charte qui auraient accompagné la préparation et la mise en œuvre de la Réforme territoriale administrative, en particulier un problème de consultation. L'association y dénonçait également une nette réduction de l'autonomie budgétaire des collectivités locales et un risque de modification d'une législation déclarée conforme à la Charte, notamment par le Congrès ;

c. A la suite d'une décision du Bureau du Congrès d'organiser une mission d'enquête en Lettonie afin de clarifier les allégations de l'Association, la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a confié aux rapporteurs, Xavier CADORET (France, L. SOC/V/PD) et Marc COOLS (Belgique, L. GILD), la tâche d'effectuer cette mission en République de Lettonie ;

d. Lors de la mission d'enquête, qui s'est déroulée le 4 décembre 2019, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs.

2. Le Congrès constate que les autorités lettones envisagent une vaste réforme administrative territoriale qui prévoit la réduction massive du nombre de collectivités locale et qui sera entérinée par la loi, dont le projet se trouvait, au moment de la mission, en discussion à la *Saeima*.

3. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant la détérioration de la situation générale de la démocratie locale en République de Lettonie depuis le dernier rapport de suivi du Congrès adopté en 2018 et en particulier l'absence de consultation adéquate, la réduction de l'autonomie financière des collectivités locales et les nombreuses ingérences des autorités centrales dans la vie institutionnelle de la ville de Riga.

4. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :

a. décide de continuer à suivre de près l'état de l'avancement de la réforme territoriale en Lettonie ;

b. s'engage à approfondir son dialogue politique avec les autorités nationales lettones pour qu'elles se conforment aux dispositions contenues dans la Charte, en particulier lors de la mise en œuvre de la réforme, afin d'améliorer la situation de la démocratie locale et régionale en Lettonie ;

c. convient de mettre le suivi de la situation en Lettonie, en particulier dans les domaines d'une non-conformité à la Charte, à l'ordre du jour des réunions de la Commission de suivi ;

d. invite son Bureau à examiner la possibilité d'inviter le Ministre de la protection de l'environnement et du développement régional de Lettonie à s'adresser au Congrès lors de l'une des prochaines sessions du Congrès et à discuter des développements envisagés par les autorités lettones.

---

2. Discussion et adoption par le Forum statutaire le 7 décembre 2020 (voir le document [CG-FORUM \(2020\)02-02](#), exposé des motifs), co-rapporteurs : Xavier CADORET, France (L. SOC/V/PD) et Marc COOLS, Belgique (L. GILD).

**RECOMMANDATION 447(2020)<sup>3</sup>**

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.» ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Recommandation Rec (2004) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les processus de réforme des limites et/ou de la structure des collectivités locales et régionales, adoptée par le Comité des Ministres le 20 octobre 2004 ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

f. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

h. à la Recommandation du Congrès No. 412 (2018) sur la démocratie locale et régionale en Lettonie;

i. à l'exposé des motifs sur la mission d'enquête en République de Lettonie.

2. Le Congrès rappelle que :

a. La Lettonie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 10 février 1995. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après « la Charte ») le 5 décembre 1996, laquelle est entrée en vigueur en Lettonie le 1er avril 1997; conformément à l'article 12, paragraphe 1 de la Charte, la Lettonie a déclaré qu'elle n'était pas liée par l'article 9, paragraphe 8 de l'instrument ;

b. Le 10 octobre 2019, le Président de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux (*Latvijas Pasvaldību Savienība*, ci-après, « la LPS »), Gints KAMINSKIS a adressé au Congrès une lettre signalant de nombreuses violations alléguées de la Charte qui auraient accompagné la préparation et la mise en œuvre de la Réforme territoriale administrative, en particulier un problème de consultation. L'association y dénonçait également une nette réduction de l'autonomie budgétaire des collectivités locales et un risque de modification d'une législation déclarée conforme à la Charte, notamment par le Congrès ;

c. A la suite d'une décision du Bureau du Congrès d'organiser une mission d'enquête en Lettonie afin de clarifier les allégations de l'Association, la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a confié aux rapporteurs, Xavier CADORET (France, L. SOC/V/PD) et Marc COOLS (Belgique, L. GILD), la tâche d'effectuer cette mission en République de Lettonie ;

---

3. Discussion et adoption par le Forum statutaire le 7 décembre 2020 (voir le document [CG-FORUM \(2020\)02-02](#), exposé des motifs), co-rapporteurs : Xavier CADORET, France (L. SOC/V/PD) et Marc COOLS, Belgique (L. GILD).

d. Lors de la mission d'enquête, qui s'est déroulée le 4 décembre 2019, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

e. La délégation tient à remercier la représentation permanente de Lettonie auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés pendant la visite avec lesquels elle a eu des échanges ouverts et constructifs.

3. Le Congrès constate que les autorités lettones envisagent une vaste réforme administrative territoriale qui prévoit la réduction massive du nombre de collectivités locale et qui sera entérinée par la loi, dont le projet se trouvait, au moment de la mission, en discussion à la *Saeima*.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants en particulier :

a. la détérioration de la situation générale de la démocratie locale en République de Lettonie depuis le dernier rapport de suivi du Congrès adopté en 2018 ;

b. l'absence de consultation adéquate, en temps utile et de façon appropriée, au sens des articles 4.6 et 5 de la Charte, des autorités locales concernées, de l'association nationale et des habitants des communes visées au cours de la planification et de la mise en œuvre de la réforme territoriale ;

c. la réduction de l'autonomie financière des collectivités locales du fait de certaines décisions financières et fiscales des autorités centrales relatives au budget de l'Etat de 2020 dont les budgets locaux font partie. Des recettes « propres » des communes restent insuffisantes et leur financement dépend excessivement des priorités budgétaires de l'Etat, ce qui va à l'encontre des articles 3.1 et 9 de la Charte ;

d. les nombreuses ingérences des autorités centrales dans la vie institutionnelle de la ville de Riga, telles que la suspension du président du conseil municipal et la dissolution annoncée du conseil municipal au motif de son manquement présumé à faire face à la crise de la gestion des déchets, portent atteinte à l'autonomie locale de la capitale au regard des articles 7.1 et 8.3 de la Charte.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités lettones de :

a. différer l'adoption du projet de Loi sur la réforme territoriale locale tant qu'une consultation équitable et efficace ne soit menée de manière appropriée et en temps utile, comme le prévoient les articles 4.6 et 5 de la Charte, afin de permettre aux collectivités locales et à l'association d'exprimer leur opinion et de formuler des propositions sur le contenu et le calendrier de la réforme ;

b. adopter des mesures législatives et réglementaires de manière à augmenter l'autonomie budgétaire des collectivités locales et renforcer leur responsabilité dans la gestion financière ;

c. veiller à ce que le transfert de responsabilités au niveau local s'accompagne des ressources financières correspondantes et à ce que l'adoption de toute mesure ayant un impact sur les capacités financières des collectivités locales n'affecte pas leur capacité à exercer librement leurs fonctions ;

d. réviser le cadre juridique régissant la suspension de président du conseil d'une municipalité ou d'une ville ainsi que la dissolution du conseil afin de réduire le pouvoir discrétionnaire du Ministre (comme c'est le cas à Riga actuellement – voire l'exposé des motifs) lui permettant d'enclencher ces mécanismes en encadrant plus précisément dans la loi, les cas et les conditions autorisant le recours à de telles mesures.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à transmettre la présente recommandation aux autorités lettones et à la prendre en considération, de même que l'exposé des motifs qui l'accompagne, dans ses activités relatives à cet État membre.

**EXPOSÉ DES MOTIFS****Table des matières**

1.	INTRODUCTION.....	6
2.	PROJET DE RÉFORME ADMINISTRATIVE TERRITORIALE .....	6
2.1.	Nature et chronologie de la réforme.....	6
2.2.	Le caractère controversé de la réforme .....	7
2.3.	Le cadre juridique du Congrès .....	10
2.4.	Le respect de l’acquis du Congrès .....	14
3.	LE FINANCEMENT DES COMMUNES .....	15
3.1.	La plainte de la LPS .....	15
3.2.	Le cadre de l’analyse .....	16
3.3.	La version du ministère des Finances.....	17
3.4.	L’application de la Charte .....	18
4.	LES FAITS CONCERNANT LA VILLE DE RIGA.....	19
4.1.	La suspension du président du conseil municipal (« maire ») de Riga.....	19
4.2.	Le financement de la ville de Riga pour 2020 .....	20
4.3.	Le projet de dissolution du conseil municipal de Riga .....	21
5.	CONCLUSIONS .....	24
	ANNEXE Programme de la mission d’enquête du Congrès à Riga, 4 décembre 2019 .....	26

## 1. INTRODUCTION

1. Du 3 au 5 décembre 2019, une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le « Congrès ») a effectué une mission d'enquête en République de Lettonie. La délégation du Congrès (ci-après la « délégation ») était composée de deux rapporteurs sur la démocratie locale, M. Xavier CADORET (France, L, SOC/V/PD), et M. Marc COOLS (Belgique, L, GILD). Ils étaient assistés par le professeur Angel M. MORENO, expert et président du Groupe d'experts sur la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après la « Charte ») et par le secrétariat du Congrès. Les rapporteurs souhaitent remercier le professeur Moreno pour son assistance précieuse dans la préparation de la visite et pour l'élaboration de ce projet de rapport.

2. Le Congrès a décidé d'effectuer cette mission à la suite d'une plainte adressée au Congrès le 10 octobre 2019 par l'Association lettone des collectivités locales et régionales (Latvijas Pasvaldību Savienība, ci-après la « LPS »). Dans sa lettre, la LPS dénonçait des faits qu'elle considérait comme étant constitutifs de violations de plusieurs dispositions de la Charte et, en conséquence, demandait qu'une mission d'enquête soit organisée rapidement en Lettonie.

3. Les faits dénoncés consistent notamment en ce qui suit :

- le Gouvernement letton envisage de mener à terme une vaste réforme territoriale, mais ni les autorités locales concernées ni la LPS n'ont été convenablement consultées ;
- des décisions budgétaires prises par les autorités centrales pour l'année 2020 auraient comme conséquence une baisse notable des recettes des collectivités locales ;
- il s'est produit une ingérence grave du ministère compétent dans la vie institutionnelle de la ville de Riga.

4. Le 4 décembre 2019, la délégation a eu plusieurs réunions à Riga avec des interlocuteurs concernés ou ayant connaissance des faits allégués, en particulier avec les représentants de la LPS, des experts, des représentants de la ville de Riga, avec le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional ; et avec des représentants du ministère des Finances. Le programme de la visite figure en annexe de ce rapport.

5. Au-delà des faits dénoncés dans la lettre de la LPS, et après la visite du 4 décembre 2019, la délégation a eu connaissance d'autres faits faisant écho à ceux dénoncés par la LPS : ainsi, le 6 décembre 2019, le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional (ci-après le « MPEDR ») a décidé d'engager une procédure de dissolution du conseil municipal de la ville de Riga. Les rapporteurs ont considéré ces faits comme étant particulièrement graves et, en lien avec les allégations contenues dans la lettre de la LPS, ils ont par conséquent décidé de les inclure dans le cadre du présent rapport.

## 2. PROJET DE RÉFORME ADMINISTRATIVE TERRITORIALE

### 2.1. Nature et chronologie de la réforme

6. Le Gouvernement letton envisage de mener une vaste réforme administrative territoriale dans le pays. En dépit du fait qu'actuellement il n'y a que 119 autorités locales en Lettonie (9 *republikas pilseta* ou villes républicaines, dont Riga, et 110 *novads* ou communes à statut ordinaire), la réforme envisagée réduirait le nombre des collectivités territoriales actuelles (résultant elles-mêmes d'une vaste réforme territoriale qui a atteint son point culminant en 2009)<sup>4</sup> de 119 à 36. La réforme, par le biais de fusions obligatoires de communes et la dissolution des communes fusionnées ou absorbées par d'autres, viserait ainsi à supprimer 84 collectivités locales, soit plus de 60 % des collectivités existantes actuellement. La réforme serait effective à la suite des prochaines élections locales, prévues pour le mois de juillet 2021, avec la constitution des conseils des nouvelles autorités locales.

7. Comme la délégation l'a constaté, il ne s'agit pas d'une retouche technique ou contenant des corrections mineures, mais d'une réforme globale de la structure territoriale locale ayant une portée très large.

---

4. La dernière visite de suivi du Congrès effectuée en Lettonie a eu lieu en 2017. Voir Exposé des motifs CG34 (2018) 11 final, du 27 mars 2018 (rapporteurs : X. CADORET, France (L, SOC), et M. COOLS, Belgique (L, GILD)).

8. La réforme devrait être portée par une loi parlementaire, dont le projet se trouvait encore, au début du mois de décembre 2019, en discussion à la Saeima (parlement letton). Il s'agit de la loi sur les territoires administratifs et sur les lieux habités (*likumprojektu "Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums"*, Nr.462/Lp13), qui remplacera la loi homonyme approuvée en 2009 qui constitue le fondement juridique de l'organisation territoriale actuelle. Le projet de loi est composé d'un texte comprenant 18 articles et plusieurs dispositions transitoires, ainsi que d'une annexe qui énumère les nouvelles autorités locales résultant de la réforme avec leur noms (ou leurs nouveaux noms, le cas échéant) et le nom des communes qui seront absorbées.

9. Cette réforme prévoit 34 communes nouvelles et plus grandes (du type *county*), tandis que Riga, Jurmala, Daugavpils, Liepāja et Rēzekne maintiendraient leur statut actuel de « villes républicaines ». Le projet de loi réduit le nombre de « villes républicaines » de neuf à cinq. Riga, la capitale du pays, n'est pourtant pas visée par la réforme. D'autres villes, comme Jelgava ou Ventspils, seraient agrandies par l'agrégation et la fusion de communes périphériques limitrophes. Par exemple, la nouvelle municipalité de Ventspils regroupera l'actuelle ville de Ventspils et 13 autres collectivités.

10. Il est important de souligner l'ampleur radicale de ce projet gouvernemental en vue de mieux évaluer l'application de la Charte en l'espèce, car il est évident que les règles et les exigences qu'impose ledit traité international ne sont pas les mêmes quand il s'agit juste de fusionner deux communes voisines que lorsque — comme c'est ici le cas — il s'agit de transformer complètement la structure territoriale de tout un pays. Surtout en sachant que les collectivités locales constituent la seule instance territoriale à légitimité démocratique en Lettonie, mis à part l'État. En fait, cette réforme envisagée en Lettonie est probablement, à l'heure actuelle, le projet de réforme territoriale le plus vaste et le plus important en Europe.

11. Le calendrier que les autorités lettones souhaiteraient suivre est approximativement le suivant :

- 21 mars 2019 : le parlement décide de mandater le nouveau gouvernement Karins pour « poursuivre » la réforme territoriale qui a atteint son point culminant en 2009 (apparemment elle n'était pas clôturée définitivement, d'après le MPEDR) ;
- 10 avril 2019 : le gouvernement produit son rapport informatif sur le modèle des divisions territoriales ;
- mai 2019 : le MPEDR élabore son avant-projet de réforme administrative territoriale, proposant l'existence future de 35 communes ;
- 30 août 2019 : révision de l'avant-projet de loi sur les territoires administratifs ;
- 3 octobre 2019 : approbation de l'avant-projet de loi de modification de la loi électorale ;
- 15 octobre 2019 : le Conseil des ministres, après des modifications sur la première version de la réforme (à l'origine, des disputes sur le découpage de certaines communes futures), introduit le chiffre définitif de 39 autorités locales. Le gouvernement approuve le projet de loi de réforme ;
- 21 octobre 2019 : le gouvernement envoie au parlement son projet de loi sur les territoires administratifs ;
- 7 novembre 2019 : la Saeima, à travers une commission parlementaire spécifique, approuve le projet de loi en première lecture. À partir de ce moment s'ouvre une période de six semaines pour recevoir des remarques ;
- décembre 2019 : deuxième lecture du projet de loi (initialement prévue pour le 18 décembre 2019). Une troisième lecture devrait avoir lieu dans les mois qui suivent.

12. S'il n'y a pas de suspension, prolongation ou report de la procédure parlementaire d'approbation, il est prévu que la nouvelle loi soit approuvée définitivement au mois de mai 2020. Le projet de loi entraîne aussi des modifications sur la législation électorale, de façon à ce que les prochaines élections locales aient lieu exclusivement dans les communes résultant de la réforme administrative territoriale. Les autres autorités locales, victimes des fusions ou absorptions, subiraient une espèce de « mort institutionnelle ».

## 2.2. Le caractère controversé de la réforme

13. Comme la délégation a pu le constater pendant la visite, la réforme territoriale promue par le MPEDR est très controversée et de nature conflictuelle. La raison essentielle est que la réforme, loin d'être le résultat négocié ou convenu entre le gouvernement central et les acteurs locaux, a été conçue et élaborée par ledit ministère de façon exclusive, sans réelle négociation préalable avec le monde local et ses représentants (notamment la LPS). L'idée même d'une deuxième réforme territoriale de

grande ampleur est refusée par les communes destinées, selon le programme, à disparaître. Pour rappel, le nombre de collectivités locales a déjà été réduit en 2009 de 524 à 119.

14. Au préalable, la délégation croit qu'un gouvernement ne peut pas déclencher une réforme si vaste, profonde et radicale comme celle entamée en Lettonie sans respecter certaines prescriptions de fonds et de procédure. En outre, le gouvernement n'exécute pas une promesse électorale qui aurait pu être considérée comme décisive dans les élections législatives de 2019.

15. Le gouvernement, par la voix de son ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional, chargé de la réforme, soutient qu'il se limite à exécuter un mandat du parlement, qui aurait été à l'origine de la conception de cette réforme. Pour autant, ledit mandat est absolument compatible avec le respect des normes nationales et internationales d'application.

16. Quant à la « consultation » des collectivités locales évoquée par la Charte (article 5, voir *infra*), la délégation a reçu de ses interlocuteurs des versions absolument opposées. D'après le gouvernement, la consultation des collectivités locales aurait eu lieu, un processus qui se serait d'ailleurs étalé durant plusieurs mois :

a. la consultation sur le projet du gouvernement aurait commencé en avril 2019. Ces consultations auraient eu lieu entre les mois de mai et d'août 2019. Pendant cette période, il y aurait eu des dizaines de rencontres entre le ministre (ou ses collaborateurs) et les représentants d'une bonne trentaine de mairies touchées par la réforme. Plus d'une centaine de communes auraient fait des remarques sur le projet, qui auraient été répondues par le MPEDR.

b. ce ministère a mis à disposition du public un site web expliquant la réforme<sup>5</sup>, ainsi qu'un numéro d'information et une adresse e-mail où des questions et avis pouvaient être formulés par les citoyens.

17. De plus, le ministère soutient que, étant donné qu'en Lettonie les référendums locaux n'ont pas encore été réglementés par la loi, il n'est pas possible de consulter les citoyens sur ce sujet ou un autre, et qu'il est plus raisonnable de parler directement avec les maires ou les conseils municipaux.

18. D'après la LPS, en revanche, la réforme a été préparée et décidée par le gouvernement sans consultation ni négociation digne de ce nom avec les représentants locaux. La réforme n'a pas été étudiée calmement et elle manque d'une directive claire et raisonnable. D'après la LPS, la réforme a été approuvée d'une façon précipitée. L'ébauche du projet a été élaborée exclusivement par une équipe de fonctionnaires du MPEDR, et aucun représentant local n'a été associé à ces travaux préparatoires. La réforme n'a pas fait l'objet d'une analyse profonde et cohérente de toutes les alternatives possibles, et elle a été rejetée par de nombreux experts et instances scientifiques (voir *infra*). En outre, la réforme n'explique pas suffisamment pourquoi le modèle choisi est le meilleur, ou quelle était la directive inspiratrice : par exemple, rien n'explique le nombre de 36 communes comme aboutissement de la réforme, ni les raisons du choix de certaines communes par rapport à d'autres.

19. Toujours d'après la LPS, les réunions de « consultation » qui ont été organisées étaient davantage des « monologues d'information » que des réunions de dialogue ou de négociation.

20. Selon la LPS, les Lettons seraient majoritairement opposés à la réforme, ce qui serait démontré par les consultations populaires sur le projet gouvernemental qui se sont déroulées dans une trentaine de communes, lesquelles auraient à chaque fois abouti à un rejet quasi unanime<sup>6</sup>.

21. Le MPEDR conteste la validité de ces « consultations populaires » en raison de lacune juridique : comme les référendums locaux n'ont pas encore été réglementés en Lettonie, on ne peut pas parler dans ces cas-là de véritables « référendums » locaux. La LPS a informé la délégation que ledit ministère avait adopté une attitude d'hostilité par rapport à ces « consultations ». Même si de telles pratiques ne peuvent pas être conceptualisées comme de véritables référendums au sens technique, il s'agit d'un mécanisme informel permettant de connaître l'avis des citoyens. Dans plusieurs communes, ces « consultations » populaires ont dû être suspendues à cause de l'opposition forte, voire agressive, de la part du MPEDR. Au lieu de canaliser, d'encourager ou de faciliter de telles

---

5. [http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi\\_teritoriala\\_reforma/](http://www.varam.gov.lv/lat/administrativi_teritoriala_reforma/)

6. Dans sa lettre, la LPS a inclus une annexe avec des chiffres pertinents sur le nombre de communes où des consultations ont eu lieu, le nombre de citoyens qui y ont participé et le sens du vote de ceux-ci.

consultations ou sondages, le ministère aurait fait tout son possible pour empêcher leur organisation, parvenant même parfois à les interdire. Dans plusieurs communes, les consultations populaires qui avaient été convoquées auraient même dû être suspendues en raison d'une pression ministérielle.

22. Toujours sur ce terrain de la perception populaire de la réforme, la délégation a appris que, même si les Lettons n'étaient pas habitués à se mobiliser, de nombreuses manifestations et des collectes de signatures contre la réforme ont eu lieu dans plusieurs communes, comme à Ikšķile, où le refus de la réforme s'est très clairement exprimé. La plus grande des dites manifestations contre la réforme territoriale, composée de plusieurs milliers de citoyens, a eu lieu à Riga, face au parlement, le 7 novembre 2019, parallèlement au vote en première lecture du projet de loi<sup>7</sup>.

23. La veille, la LPS avait rencontré le Président de la République, en vue de lui faire connaître son mécontentement à propos de la réforme gouvernementale. Au cours de cet entretien, le Président de la République a souligné que la mise en œuvre de la réforme territoriale devrait se concentrer sur trois éléments clés : l'étendue des compétences locales, les frontières des territoires et l'identité. Selon le Président, il est nécessaire de procéder à une analyse plus détaillée du champ de compétence des communes. Le Président a aussi appelé à une plus grande implication des communautés locales dans l'établissement des frontières des unités territoriales pour tenir compte des habitudes des gens. Il a souligné le lien étroit entre la réforme et le sentiment d'appartenance et d'identité, et le fait que la réforme ne devrait pas affaiblir les communautés qui se sont formées historiquement en Lettonie. Il a également suggéré que les phases de l'initiative législative devraient englober une discussion large et structurée entre les ministères concernés, la Saeima (parlement) et les représentants municipaux. Cela garantirait le soutien le plus large possible des parties prenantes à la nouvelle législation<sup>8</sup>.

24. Il semble donc que le Président de la République n'ait pas manifesté un enthousiasme s'agissant de la réforme et qu'il ne la soutienne pas.

25. Comme cela a déjà été évoqué, la réforme n'a pas été non plus accueillie positivement par les milieux académiques, à en croire, par exemple, l'avis de la Division des humanités et des sciences sociales de l'Académie lettone des sciences, sans doute l'institution du savoir la plus respectée et la plus prestigieuse de Lettonie. Le « concilium d'experts » de cette académie s'est réuni le 4 novembre 2019 pour discuter du projet gouvernemental concernant la réforme territoriale. Ses conclusions sur la réforme ont été absolument négatives. Parmi d'autres affirmations, ce prestigieux corps scientifique a conclu que :

- a. les impacts de la réforme sur le développement socio-économique du pays sont mal argumentés et ne sont pas suffisamment expliqués ; ils restent donc peu clairs pour les citoyens ;
- b. les coûts et les bénéfices de la réforme n'ont pas été évalués et comparés ni à long terme ni à court terme ;
- c. la réforme va provoquer une centralisation du pouvoir et une concentration des finances, ce qui va restreindre la démocratie locale ;
- d. la réforme n'est pas liée à d'autres réformes majeures de l'administration publique ou des infrastructures physiques et sociales ;
- e. elle va aggraver le problème de la migration interne ;
- f. elle ne prévoit pas l'adaptation du système de péréquation financière des collectivités locales à la nouvelle situation ;
- g. elle ne sera pas en mesure d'atteindre ni les objectifs déclarés ni les résultats promis, car leur formulation reste vague et approximative.

26. Le concilium d'experts a recommandé de reporter la mise en œuvre de la réforme jusqu'à ce que ses promoteurs aient préparé une analyse complète et aient expliqué au public les raisons fondées justifiant plusieurs aspects de la réforme, notamment ceux qui ont été signalés plus haut.

27. En été, la chambre de commerce s'est prononcée contre le projet de réforme en disant que le nouveau découpage territorial n'était pas fondé. L'Association des villes a aussi organisé un congrès sur la réforme, où les experts ont exprimé une appréciation négative de façon générale.

7. Voir *Baltic Times*, édition électronique du 7 novembre 2019.

[https://www.baltictimes.com/protest\\_against\\_regional\\_reform\\_blends\\_with\\_medics\\_pickets\\_outside\\_saeima/](https://www.baltictimes.com/protest_against_regional_reform_blends_with_medics_pickets_outside_saeima/).

8. Voir Bureau de la présidence de la République : « President of Latvia : administrative and territorial reform should strengthen people's sense of belonging to Latvia », 6 novembre 2019.

28. Au mois de septembre 2019, la LPS a proposé des modifications importantes sur le projet de réforme, car la réforme est absurde à son avis, notamment s'agissant de plusieurs points, dont voici deux exemples : 1. afin de constituer la nouvelle municipalité d'Ulbroka, il va falloir diviser en deux une commune ; 2. le projet prévoit la constitution de la nouvelle municipalité de Valka, qui va regrouper, parmi d'autres communes, celles de Rujiena et de Naukseni. En revanche, les habitants de ces communes sont frontalement opposés à la réforme car leur vie quotidienne est surtout rattachée à la commune de Valmiera, en raison des postes de travail et des communications. Pour ces raisons, ces habitants voudraient que ces communes restent indépendantes ou ont proposé comme solution alternative d'être rattachés à Valmiera. Ces demandes, tout à fait raisonnables et bien fondées, n'ont cependant pas été acceptées par le gouvernement. Aucune des remarques majeures de la LPS n'a été retenue par le gouvernement, seules des questions de rédaction et des questions mineures ont été admises. À la suite de ce désaccord, la LPS a demandé la démission du ministre.

29. Pour conclure sur ce point, il faut aussi signaler que plusieurs villes lettones ont annoncé leur volonté d'introduire des recours contre la réforme territoriale devant la Cour constitutionnelle du pays (la LPS n'a pas le droit d'agir s'agissant de la législation lettone et ces litiges ne peuvent être introduits que par les communes individuellement). Parmi ces villes se trouveraient Valmiera ou Ikšķile. Cette dernière commune a connu un taux de participation de 42 % lors de la consultation populaire locale à l'issue de laquelle 92,45 % des participants ont voté contre la réforme, et des centaines de personnes ont manifesté contre la visite du ministre dans leur commune.

30. Le projet de réforme territoriale a donc déclenché un conflit politique.

### 2.3. Le cadre juridique du Congrès

31. Afin d'encadrer correctement l'application de la Charte (et éventuellement du reste de l'acquis du Congrès) dans le cas d'espèce, il est nécessaire de tenir en compte non seulement du texte de cette norme internationale, mais aussi d'autres documents normatifs, ainsi que de l'interprétation qu'aurait pu faire la Cour constitutionnelle de la Lettonie. Les expériences de droit comparé peuvent avoir également une force et une utilité interprétatives notables.

32. Quant à l'application de la Charte dans le cas d'espèce, il est important de souligner que la Lettonie a signé la Charte le 5 décembre 1996 et l'a ratifiée le même jour, tout en déposant une déclaration restrictive indiquant les articles par lesquels la Lettonie se déclarait liée. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1<sup>er</sup> avril 1997. Ces engagements ont été élargis en 1999, de sorte qu'actuellement la Lettonie est liée par la totalité des articles de la Charte, à l'exception de l'article 9, paragraphe 8.

33. Il apparaît clairement que la disposition pertinente de la Charte qui est applicable en l'espèce est l'article qui prévoit ce qui suit :

« 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. »

Il est important de remarquer que, dans sa version anglaise, cet article se lit ainsi :

« Article 5 – Protection of local authority boundaries

Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the *local communities concerned* possibly by means of a referendum where this is permitted by statute. »

La formulation française « les collectivités locales concernées » apparaît plus formelle ou plus institutionnelle que celle en anglais « local communities concerned ».

34. Ainsi, dans sa version française, l'article 5 de la Charte prévoit la consultation préalable « des collectivités locales », ce qui peut être interprété comme les organes des collectivités, notamment le conseil ou l'assemblée communale (ou de la province, du département, etc.), mais aussi le maire ou le président de la collectivité de deuxième niveau (surtout s'il est élu directement), ou d'autres organes exerçant des pouvoirs importants dans la commune (comme le comité exécutif ou organe équivalent). En revanche, la version anglaise de la Charte évoque la consultation (aussi préalable) des *local communities concerned*, à savoir des populations ou habitants des communes ou d'autres collectivités

locales visées par les fusions ou d'autres mécanismes aboutissant à une réforme des limites des collectivités locales.

35. Cet argument est important et montre que la Charte encourage la participation des collectivités locales dans les projets de réaménagement territorial de la manière la plus forte et étendue possible. L'esprit de la Charte est clair, surtout si l'on examine le rapport explicatif de ce texte, d'une grande importance puisqu'il donne une interprétation officielle de ce traité, qui éclaire la portée de cet article, en avançant ce qui suit : « Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales – dont les projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême – revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens. Si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. Le référendum est, éventuellement, une procédure adéquate pour ce type de consultation [...]. Là où les dispositions législatives ne rendent pas obligatoire le recours au référendum, on peut prévoir d'autres modes de consultation. »

36. Comme on peut l'apprécier, la version française du rapport explicatif utilise aussi l'expression « communauté locale », au lieu de « collectivités locales ». Cela signifie que l'esprit de la Charte est de permettre une participation réelle et effective non seulement des organes de direction et de gouvernance locale, mais aussi et surtout des résidents de la commune. Voilà pourquoi la Charte met en avant le référendum local, afin de permettre aux habitants des collectivités concernés par les réformes territoriales d'émettre un avis.

37. La Charte introduit donc des règles de procédure pour les modifications des limites des collectivités locales. Dans cette optique, il s'agit d'une exigence procédurale impérative déterminant qu'aucun changement de limites locales ne peut être adopté sans la consultation des communautés locales concernées par les réformes territoriales.

38. Il est très important de souligner que cette consultation doit avoir lieu « préalablement » et non pas à la fin du processus de prise de décision gouvernementale : la consultation doit avoir lieu au temps opportun avant qu'une décision finale sur cette question ne soit prise. Cette consultation est aussi nécessaire pour rendre la consultation efficace, en donnant aux communautés locales la possibilité d'être entendues et d'exprimer leurs points de vue afin de pouvoir exercer une réelle influence sur les décisions concernant la fusion de collectivités territoriales et pour que la consultation ne soit pas seulement de nature formelle ou symbolique. Par conséquent, une modification des limites territoriales décidée sans consulter les communautés locales visées par cette modification serait incompatible avec l'article 5 de la Charte.

39. En outre, si ces fusions concernent une grande partie du pays ou même de l'ensemble de celui-ci, les associations nationales de pouvoirs locaux et/ou régionaux devraient également participer aux procédures de consultation.

40. Il est aussi pertinent de réfléchir sur la deuxième partie de la formulation de l'article 5 de la Charte, qui énonce que cette consultation préalable doit avoir lieu « éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Si l'on compare ce texte avec la version anglaise, l'on constate que celle-ci prévoit que la consultation doit être réalisée « possibly by means of a referendum, where this is permitted by statute ». Même si, apparemment, les deux versions coïncident, il est possible d'apprécier une petite nuance qui fait une différence. La version française utilise l'adverbe « éventuellement » qui veut dire « le cas échéant », « hypothétiquement », etc. Elle laisse donc ouverte la possibilité de ne pas utiliser la voie du référendum (au niveau local), même si cette possibilité est permise par la loi. En revanche, la version anglaise est plus exigeante et sans équivoque concernant le référendum : s'il est permis par la loi, on devrait l'utiliser.

41. Une deuxième question est de savoir le sens de l'expression « là où la loi le permet ». Deux interprétations opposées sont possibles : premièrement, cette prévision signifie qu'il doit y avoir une loi (ou peut être alternativement un règlement) qui règle minutieusement les critères et les procédures des référendums au niveau local. Si cette loi ou norme n'existe pas, alors il n'est pas question de consulter les citoyens des communes visées par les réformes territoriales. Deuxièmement, en revanche, si la loi permet l'existence de référendums *in genere*, même si ladite loi ne les règle pas, alors on devrait écouter la « voix du peuple », à travers des mécanismes suffisamment efficaces. Par exemple, la loi régissant le cadre général de l'administration locale dans un pays (ou, pourquoi pas, la Constitution

directement) peut prévoir l'existence de référendums au niveau local mais reporter aussi à une loi future la réglementation juridique détaillée desdits référendums. Dans ce cas-là, la réalisation de « sondages » ou de « consultations informelles » (éventuellement par moyen de la démocratie numérique) auprès des citoyens ne remplirait peut-être pas les critères techniques pour être considérée comme un véritable référendum, faute de savoir quels sont ses critères et cette procédure, puisque la loi ne les a pas encore réglés. Cependant, ces instruments pourraient être jugés en tout cas comme un moyen effectif pour connaître la voix du peuple.

42. En outre, cette thèse interprétative s'appuie sur d'autres prescriptions de la Charte. Notamment, son article 3.2 prévoit que l'exercice de l'autonomie locale par des conseils ou assemblées « 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 ». Ainsi, la Charte favorise une interprétation « antiformaliste » de son article 5, en entendant que le terme « référendum » ne signifie pas exclusivement « référendum local » tel qu'il serait réglé par une loi « ad hoc » sur les « référendums locaux » ; il se réfère aussi à d'autres mécanismes comme les « assemblées des citoyens » (article 3, paragraphe 2). Ces mécanismes, se déroulant dans des conditions minimales de régularité et d'exactitude juridique, et sous l'égide de l'administration locale, pourraient permettre de connaître l'avis des habitants de la commune sur les modifications de limites territoriales envisagées.

43. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, en Lettonie, la loi sur les collectivités locales prévoit l'existence de référendums locaux (article 61, paragraphe 3). De plus, un projet de loi portant sur ces référendums aurait été envoyé au parlement il y a quelque temps, mais le projet n'a pas pu être finalisé pour être soumis aux débats parlementaires.

44. À la lumière des considérations précédentes, les rapporteurs estiment que l'administration centrale de la Lettonie aurait dû permettre aux communes qui le souhaitent de mener à terme les consultations sur la réforme, au lieu de les empêcher ou de les interdire. Même si ces procédures ne remplissaient pas les critères requis pour être considérées comme de véritables « référendums », au sens strict du terme, elles auraient eu le mérite de faire connaître l'avis des populations locales. Il semblerait, que, au lieu d'adopter une approche proactive de démocratie locale, le MPEDR a préféré s'enfermer dans une attitude hyperformaliste en vue de méconnaître l'opinion des citoyens.

45. Une troisième question est de savoir ce que signifie l'expression « par voie de référendum » dans la Charte. La question est de savoir si ce référendum, selon la Charte, doit être un référendum strictement « local », c'est-à-dire limité au territoire de la ou des communes affectées par les projets de fusion ou de réaménagements territoriaux ; ou, à l'opposé, si d'autres référendums sont possibles, avec une portée géographique plus vaste, départementale, provinciale, régionale ou même nationale. Cette question est bien plus pertinente dès lors qu'une réforme territoriale peut, comme celle prévue en Lettonie, affecter tout un pays. Quand une réforme territoriale vise l'ensemble des communes d'un pays, on peut raisonnablement penser qu'une façon d'appliquer et de respecter la Charte serait l'organisation d'un référendum national, d'autant que le référendum national est habituellement beaucoup mieux réglé et structuré que des référendums locaux, comme c'est le cas en Lettonie. Des référendums nationaux ont d'ailleurs été organisés par le passé dans ce pays sur des sujets dont l'importance était équivalente à la présente réforme territoriale<sup>9</sup>.

46. Jusqu'ici, c'est l'article 5 de la Charte qui a été appliqué au cas d'espèce. Cependant, au-delà de la Charte, il est important aussi d'évoquer d'autres textes normatifs du Conseil de l'Europe. À cet égard, dans sa Recommandation Rec(2004)12, le Comité des Ministres a établi certains principes qui devraient être suivis par les États membres lorsqu'ils entreprennent des réformes qui concernent les limites ou la structure des autorités locales. En outre, les objectifs, les méthodes et les résultats d'un processus de réforme devraient être pleinement compatibles avec les dispositions de la Charte<sup>10</sup>.

47. Cette recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est directement applicable à la réforme territoriale envisagée en Lettonie. Dans ce texte (adressée formellement aussi à la Lettonie

---

9. Par exemple, le 23 août 2008, un référendum portant sur la modification de la loi sur les retraites a été organisé (son résultat n'a pas pu être pris en considération à cause de la faible participation des citoyens).

10. Voir Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative au processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales (adoptée par le Comité des Ministres le 20 octobre 2004 lors de la 900<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres).

en tant que pays membre du Conseil de l'Europe), plusieurs principes ont été retenus et proclamés, qui s'appliquent au cas d'espèce. Il convient de les rappeler ici.

48. Tout d'abord, au stade de projet d'une réforme territoriale comme celle envisagée en Lettonie, le Comité des Ministres recommande que « pour mener une préparation approfondie, il faut tenir compte des éléments suivants : [...] parmi les intéressés et les autres personnes concernées par une réforme, il doit y avoir un degré de consensus suffisant pour permettre de définir des objectifs clairs pour la réforme » (point I.1). Cette condition n'a pas été remplie en Lettonie puisqu'il est clair qu'il n'y a pas eu de consensus entre les autorités locales et le gouvernement central au moment de la préparation et de la conception de la réforme. Les collectivités locales ont pris connaissance du projet de réforme quand celle-ci avait été déjà élaborée par le MPEDR de façon unilatérale.

49. Une des parties centrales de la recommandation est, bien entendu, celle consacrée à la participation des autorités locales (point II, paragraphes 11 à 22). Sur ce point, la recommandation énonce un certain nombre de principes et de directives :

« Une réforme fondée sur la participation volontaire du niveau de collectivité locale ou régionale qui va faire l'objet de la réforme doit être préférée à l'exercice, par l'autorité supérieure, de son pouvoir légal contre la volonté du niveau intéressé [...] Une initiative « descendante » devrait, afin d'assurer le succès de la réforme, chercher à obtenir la participation volontaire du niveau d'administration territoriale qui doit être réformé » (point II, paragraphe 14).

« Les intéressés et les autres personnes concernées doivent être associés à la réforme dès la phase préparatoire » (point II, paragraphe 15). »

« Les fusions et autres changements comportant des modifications des limites géographiques ne doivent se faire qu'en conformité avec les principes sous-jacents de la Charte européenne de l'autonomie locale (comme la consultation des collectivités locales concernées, éventuellement par voie référendaire) [...] » (point II, paragraphe 16). »

« N'importe quel processus de réforme devrait, dans sa préparation, sa prise de décision, sa mise en œuvre et son évaluation, être basé sur le dialogue institutionnel [...] » (point II, paragraphe 17).

50. Pour les rapporteurs, il est évident que, s'agissant du projet de réforme territoriale en Lettonie, ces critères n'ont pas été remplis, et ces principes n'ont pas été respectés : ni les autorités locales ni la LPS n'ont en effet été associées à la réforme à sa phase préparatoire ; la pertinence et les directives fondatrices de la réforme n'ont pas été définies ; et la réforme n'a pas été fondée sur le dialogue institutionnel<sup>11</sup>.

51. Concernant l'étape de « conception » de la réforme territoriale, la Lettonie n'a pas non plus suivi les principes énoncés dans la Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres. Ainsi, au point III, paragraphe 23, de celle-ci, il est établi que « [l]e calendrier de mise en œuvre d'une réforme devrait être examiné avec soin. D'une part, suffisamment de temps doit être consacré aux discussions et dispositions pratiques nécessaires aux niveaux central et local [...]. Il faut s'attendre à ce que toute réforme proposée dure plusieurs années ». Or, la réforme a été élaborée en trois mois par le MPEDR, puis il y aurait eu deux mois pour recevoir des « remarques » de la part des collectivités locales. Au mois d'octobre 2019, le projet se trouvait déjà approuvé définitivement par le gouvernement. Surtout, il ne semble pas que la réforme ait été examinée avec soin tout au long d'un calendrier étendu, mais qu'elle ait, au contraire, été approuvée en toute hâte.

52. Les rapporteurs concluent que la réforme envisagée en Lettonie ne respecte pas les principes ni les critères prévus par la Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

53. Outre l'article 5, l'article 4, paragraphe 6 de la Charte prévoit aussi que « [l]es 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 ». Sur ce point précisément, le Congrès a recommandé de mettre en œuvre des procédures de consultation non seulement s'agissant des modifications concrètes des limites territoriales des entités

11. La recommandation énumère plusieurs principes en vue de garantir l'existence d'un dialogue institutionnel efficace (points II, paragraphe 18 22).

locales, mais aussi pour toute restructuration du système de gouvernement local (mise en place ou suppression de niveaux, modifications de la législation sur les structures territoriales, etc.)<sup>12</sup>.

54. Pour ce qui est de l'interprétation que la Cour constitutionnelle de la Lettonie aurait pu faire de l'article 5 et de la législation lettone qui incorpore cet article dans la législation du pays (loi du 22 février 1996), il est important de noter qu'en 2009 ladite cour a rendu un arrêt très important dans l'affaire n° 2009/04.06, du 30 octobre 2009. Dans ce cas d'espèce, plusieurs conseils communaux avaient introduit un recours d'inconstitutionnalité contre la loi sur les territoires administratifs et les lieux peuplés, qui établit la réforme territoriale de 2009, en invoquant la violation de l'article 5 de la Charte. La partie demanderesse alléguait en l'espèce qu'elle n'avait pas été consultée ni écoutée pendant les débats parlementaires, et s'opposait à la fusion de communes qui la concernait. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt, a précisé entre autres que les exigences de l'article 5 devaient s'interpréter dans le sens que la consultation prévue dans cet article s'appliquait non seulement au stade « gouvernemental » de l'élaboration d'une loi comme celle en cause, mais aussi tout au long des débats parlementaires. Par conséquent, il est important de permettre aux représentants des communes concernées par la réforme territoriale d'intervenir et de présenter des exposés oraux à la commission parlementaire chargée de l'approbation de la loi, ou que ceux-ci soient autorisés à faire parvenir des documents écrits aux membres de ladite commission. De plus, la Cour a dit qu'il ne suffisait pas, pour bien appliquer l'article 5 de la Charte, d'organiser des consultations à travers les médias ou par le biais d'une association représentant les autorités locales. La Cour a donc conclu que, dans le cadre d'une réforme territoriale ample comme celle envisagée à cette époque, « consultation » ne signifiait pas seulement « écoute » des collectivités locales et de leurs représentants, mais qu'il fallait tenir compte de leurs réponses et leurs remarques, et qu'il était nécessaire de fournir des arguments et des contre-arguments. Il en résulte que la disposition de la Charte visée, l'article 5 en l'occurrence, implique non seulement une obligation d'écoute mais aussi une obligation de motiver toute décision subséquente.

55. D'autres arrêts rendus par des cours constitutionnelles ou de dernier ressort en Europe, qui ont interprété cet article 5 de la Charte, sont également pertinents, en particulier l'arrêt de la Cour fédérale suisse du 3 juin 2016 (BGE 142 I 216). Dans ce cas d'espèce, la controverse a impliqué une initiative populaire de fusion de 17 municipalités dans la région de Locarno et de Bellinzone (canton du Tessin), mais aucune consultation préalable des citoyens concernés n'avait eu lieu. La proposition a été invalidée par les autorités cantonales (*Gran Consiglio*) et cette décision du gouvernement a été portée en appel par les promoteurs de l'initiative devant le Tribunal fédéral. Le tribunal a confirmé la décision cantonale d'invalidation en raison du fait que l'initiative violait, entre autres, l'article 5 de la Charte. La Cour fédérale suisse a même jugé que l'article 5 de la Charte était directement applicable et qu'il faisait référence aux populations locales et pas seulement aux collectivités locales en tant que telles ; la cour a enfin jugé qu'une fusion de municipalités nécessitait une consultation populaire préalable des habitants des collectivités concernées. La cour avait alors fait référence à cette décision dans d'autres affaires ultérieures, ce qui signifie qu'une jurisprudence a bien été établie. Cet arrêt est encore plus remarquable si l'on tient compte du fait que les cours suisses hésitent plutôt à invalider les initiatives populaires et à donner directement effet aux obligations découlant de traités internationaux.

#### **2.4. Le respect de l'acquis du Congrès**

56. À la lumière de l'exposé précédent sur l'acquis du Congrès et d'autres éléments normatifs, il est possible de tirer quelques conclusions concernant le respect dudit cadre par la réforme territoriale envisagée en Lettonie. Tout d'abord, une réforme territoriale si vaste requiert que le gouvernement mène à terme une stratégie exhaustive et globale, non seulement de communication unidirectionnelle, dans un sens *top-down* (gouvernement → communes), mais surtout de franches et sincères négociations avec les collectivités locales : des négociations où toutes les alternatives sont encore possibles, et où la directive gouvernementale peut être discutée, voire rejetée si elle va à l'encontre de la volonté et des souhaits des citoyens.

57. Il est important de souligner que les divisions territoriales au niveau local ont une dimension humaine et affective très importante. Les communes ne sont pas des espaces géographiques informels que le gouvernement peut modifier, agrandir ou découper à souhait comme des pièces de Lego. Une commune est avant tout un cadre où se développe la vie des citoyens, des espaces humanisés qui ont leur histoire (parfois multiséculaire), leurs souvenirs et leurs facteurs identitaires, et particulièrement à

12. Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe : « La consultation des autorités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement », rapport au comité de gouvernance, CG35 (2018) 20prov, 26 juin 2018, p. 13.

la campagne. Il se peut que le citoyen d'une grande ville comme Daugavpils soit indifférent au fait qu'une commune de banlieue s'incorpore au territoire de sa ville ; en revanche, l'habitant d'une petite commune comme Baltinava va certainement ressentir comme une blessure existentielle le fait que son village disparaisse, que son maire n'existe plus et que la mairie ferme pour d'obscures raisons technocratiques ; et tout cela, sans que l'on lui ait demandé son avis.

58. Les témoignages, les documents et les propos recueillis par la délégation au cours de sa visite d'enquête montrent avec certitude que le MPEDR a mené à terme sa campagne d'information et de communication sur la réforme territoriale (voir *supra*). Les activités déployées par le MPEDR méritent, *prima facie*, une évaluation positive. Cependant, elles ne remplissent pas les exigences de l'article 5 de la Charte. Il ne suffit pas, comme nous l'avons déjà évoqué, d'informer les citoyens d'une décision qui a déjà été prise, il s'agit aussi de prendre en compte l'avis ou l'opinion des communautés humaines visées par la réforme. Les citoyens (et les organes municipaux qui les représentent) n'ont pas eu la possibilité de discuter de la pertinence même de la mesure, ni de son ampleur, ni de ses détails.

59. Des détails qui ne sont pas mineurs : des questions très importantes comme ce qu'il adviendra des anciennes mairies et des hôtels de ville des communes supprimées (vont-ils être supprimés ?), ou le sort réservé aux employés publics desdites communes. Toutes ces questions théoriquement « de détail », mais qui sont importantes pour beaucoup de monde, ne sont pas résolues par le projet de réforme. En principe, ce sont des décisions qui devront être prises par les nouveaux conseils municipaux résultant des prochaines élections locales, prévues en juillet 2021.

60. L'approche suivie par le gouvernement letton pour le projet de réforme, consistant à reporter à un moment ultérieur la définition ultime de ces questions et de « transférer » la responsabilité aux conseils communaux, va clairement à l'encontre de la Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres, qui a précisé à ce propos ceci : « Les questions de propriété des fonds publics, de transfert de personnel et d'institutions ainsi que la répartition de la charge des dettes et un éventuel changement dans la charge fiscale ne doivent pas être négligés lors de la phase préparatoire » (point I, paragraphe 7). En revanche, ces aspects ont été clairement négligés. Le projet de réforme ne dit rien sur ces questions, aussi surprenant que cela paraisse.

61. Selon les rapporteurs, il n'y a pas eu de consultation et de négociation au moment où toutes les alternatives (même l'alternative dite « zéro », celle de ne pas mener à terme la réforme) étaient encore possibles.

62. Le ministre a informé la délégation du fait que le nombre de communes visées finalement par la réforme a été augmenté de 35 à 39, comme si cela pouvait être un éventuel signe de véritable consultation et négociation. Cependant, il ne s'agit que d'une question de détail. Les grandes lignes de la réforme, ses directives méthodologiques inspiratrices et surtout sa matérialisation ultime n'ont pas fait l'objet ni de consultation préalable ni encore moins de négociation.

63. Il est clair, pour les rapporteurs, que les exigences, les règles et les principes découlant non seulement de plusieurs articles de la Charte (notamment les articles 4, paragraphe .6, et 5) mais aussi d'autres éléments normatifs du Conseil de l'Europe (la Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres) n'ont pas été respectés. La même conclusion peut être tirée pour ce qui est du respect des principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la Lettonie.

### **3. LE FINANCEMENT DES COMMUNES**

#### **3.1. La plainte de la LPS**

64. Dans sa lettre de plainte, qui avait été envoyée avant l'approbation du budget général de l'État pour l'année fiscale 2020, la LPS avait dénoncé le fait que le volume des recettes des communes lettones (tant les villes républicaines que les *novads*) allait souffrir d'une diminution notable pour l'année fiscale 2020, comme conséquence de certaines mesures législatives et administratives prévues dans le projet de budget de l'État pour l'année 2020.

65. Concrètement, la LPS a dénoncé :

a. la réduction du pourcentage des recettes propres des communes, passant de 19,6 % en 2019 à 18,8 % en 2020 ;

b. une diminution des recettes pour les communes d'environ 28 millions d'euros comme conséquence de plusieurs déductions fiscales accordées sur l'impôt sur le revenu (les communes reçoivent annuellement une partie de la collecte de cet impôt d'État, environ 80 %) ;

c. une redistribution de la participation des communes dans l'impôt sur les ressources environnementales et l'impôt sur les jeux de hasard et les paris, une redistribution qui serait nuisible pour les communes ; ces mesures iraient à l'encontre de l'ancien compromis triennal établi en 2018 entre le gouvernement et la LPS, et de la loi sur le cadre budgétaire pour les années 2018, 2019 et 2020 ;

d. le gouvernement a transféré aux communes une nouvelle responsabilité : celle de fournir la restauration dans les écoles primaires (1 à 4 ans). Pourtant, ce transfert de compétences a été décidé par le gouvernement de façon unilatérale et sans consultations des collectivités locales. En plus, il n'a pas été accompagné d'un financement supplémentaire. Le gouvernement n'assure pas en somme le financement de cette nouvelle fonction.

66. D'après la LPS, le gouvernement avait promis de compenser la perte de revenus des communes provoquée par les modifications des impôts susmentionnées (et de maintenir le pourcentage de 19,6 % de ressources propres) au moyen de la mise en œuvre d'un fonds spécial, mais finalement cette promesse n'a été respectée que pendant un an. Les recettes locales dans son ensemble diminuent sans cesse, et la LPS prévoit qu'en 2021 le pourcentage des ressources « propres » diminuera pour arriver à un taux de 17 %. La LPS a fourni aussi d'autres données pour affirmer que le poids des dépenses du niveau local dans l'ensemble de recettes du secteur public aurait une tendance décroissante : si ce pourcentage était de 26,7 % en 2017, en 2018 il n'a été que de 26,3 %, de 25,1 % pour l'année actuelle et il sera de 24 % en 2020.

67. En outre, la procédure de consultation avec la LPS avant d'adopter ces décisions, qui est prévue dans la loi, n'a pas été suivie, et les décisions sur le budget ont été prises à huis clos. En plus de ces questions de portée nationale, la LPS a signalé la réduction injustifiée de 38 millions d'euros du budget de la ville de Riga.

### **3.2. Le cadre de l'analyse**

68. Avant d'analyser ces plaintes, il est important d'apporter deux précisions importantes pour encadrer la réponse que le Congrès peut fournir à leur égard. La première précision concerne la marge de réaction dont le Congrès dispose au moment de rédiger ce rapport. En effet, quand la visite de suivi a eu lieu au début du mois de décembre 2019, la délégation a appris que le budget de l'État pour 2020 avait déjà été approuvé par une loi au Parlement letton (Saeima), le 14 novembre 2019. Il est donc évident que d'éventuelles remarques ou recommandations du Congrès concernant le budget pour 2020 ne pourraient plus être prises en considération par les autorités lettones. Une analyse est néanmoins possible, qui permettra éventuellement de dégager une tendance et de formuler des recommandations pour les exercices budgétaires à venir.

69. La deuxième remarque évoquée plus haut concerne la méthode budgétaire en Lettonie. En effet, en Lettonie, les budgets des 119 collectivités locales actuellement existantes sont incorporés d'une façon « organique » dans le budget général de l'État, comme s'ils en étaient une composante, comme un ministère. Cela génère plusieurs conséquences pour les communes lettones. Tout d'abord, l'État prend des décisions budgétaires qui ont une influence déterminante sur les budgets locaux, comme le montant exact que l'État va verser dans le fonds de péréquation des communes, qui est une partie très importante des recettes des collectivités locales.

70. Par ailleurs, c'est l'État qui établit naturellement les grandes priorités des dépenses publiques. Par exemple, la délégation a entendu au ministère des Finances que, pour l'année fiscale 2020, deux grandes priorités au niveau national avaient été établies par le gouvernement de coalition qui était au pouvoir : les dépenses en matière de défense et celles concernant le réseau « Moneyval », qui lutte contre la corruption et le blanchiment de l'argent au niveau international. C'est alors dans le contexte

de ces décisions stratégiques de dépenses publiques que les collectivités locales peuvent donc recevoir « leur » argent et leurs dotations promises par l'État.

71. Cette situation implique, d'une part, le fait que les chiffres importants du financement des communes (au moins ceux qui dépendent des transferts et des dotations de l'État) souffrent de volatilité, comme le Congrès l'a déjà souligné lors de sa visite de *monitoring* effectuée en 2017<sup>13</sup>. D'autre part, cette compréhension de la dynamique budgétaire locale peut entraîner de graves conséquences pour les communes, comme la situation à Riga l'illustre (voir *infra*).

72. À la lumière des propos précédents, il est clair que l'approche législative et comptable suivie jusqu'à présent par les autorités lettones a des conséquences très négatives sur les budgets des communes lettones. Il serait plus que souhaitable, comme cela se passe dans de nombreux pays européens, que les budgets des collectivités locales soient complètement détachés et séparés du budget de l'État, afin que ces collectivités soient autonomes et responsables de leur propre gestion financière, et qu'elles ne souffrent pas trop de la dynamique budgétaire des macrodécisions que l'État prend en matière de dépenses prioritaires.

### 3.3. La version du ministère des Finances

73. Les hauts représentants du ministère des Finances ont transmis à la délégation une version très différente de celle dénoncée par la LPS, et ont envoyé un message tout à fait autre. D'après le ministère, qui reconnaît que les budgets des collectivités locales sont inclus dans le budget général de l'État, les collectivités locales sont dans une situation financière acceptable. D'après les prévisions et les projections budgétaires triennales du ministère, les budgets locaux devraient augmenter dans les prochaines années d'une façon constante. Il n'y a donc pas de réduction budgétaire, selon le ministère, mais une croissance.

74. Les représentants du ministère ont fourni à la délégation des tableaux et des graphiques officiels concernant la dynamique budgétaire du secteur public letton. D'après le ministère, l'ensemble des recettes des communes a augmenté au fil des années : pour 2016, les recettes des communes se sont élevées à 1469 millions d'euros, 1597 millions en 2017, 1653 millions en 2018, 1739 millions en 2019, et il est prévu qu'elles soient de 1799 millions d'euros en 2020. En plus, l'État assure le maintien des autoroutes, les salaires des professeurs, etc.

75. Pour démontrer la bonne santé des finances locales, le ministère a aussi évoqué le pourcentage des recettes budgétaires locales dans l'ensemble des recettes du secteur public en Lettonie. Ce pourcentage aurait été de 26,3 % en 2018, bien au-delà de la moyenne de l'Union européenne qui est de 23,7 %. Une autre référence pour mesurer la santé financière du secteur local letton serait le pourcentage que les recettes budgétaires des collectivités locales représentent par rapport au produit intérieur brut. Ce chiffre serait de 9,9 % en Lettonie tandis que la moyenne dans l'Union européenne serait de 10,7 %.

76. Le ministère a indiqué à la délégation les prévisions des recettes fiscales des administrations publiques pour 2019-2022, d'après le cadre budgétaire pluriannuel décidé dans la loi du budget, et aussi en comparaison avec les années précédentes. Ces données seraient les suivantes :

Année	Recettes de l'État (millions d'euros)	Recettes des collectivités locales (millions d'euros)	Pourcentage de (b) par rapport à (a)	Augmentation prévue des recettes locales par rapport à l'année précédente (millions d'euros)
2017	6418,2	1597,1	31,4 %	–
2018	7026	1631,5	31,1 %	–
2019	7387,1	1693,5	30,8 %	–
2020 (prévision)	8030	1651,4	31 %	601
2021 (prévision)	8497,6	1723,3	31 %	539
2022 (prévision)	8934,4	1798,1	30,9 %	512

13. Voir note 2.

77. Pour l'année 2020, et dans la structure des budgets locaux, l'État assure aux collectivités locales 80 % du recouvrement de l'impôt sur le revenu<sup>14</sup>. En plus, le gouvernement a essayé de compenser la diminution des recettes provenant de ces impôts (comme conséquence des mesures d'abattements fiscaux) en augmentant sa subvention ou contribution au fonds de péréquation (*dotacija pasvaldību finansu izlīdzināšanai fondam*) : si, en 2017, ce fond était doté de 36 millions d'euros, pour l'année 2019 cette dotation a été de 122,9 millions et pour l'année 2020 elle sera de 184 millions, ce qui représente une augmentation de plus de 61 millions d'euros. En somme, la contribution de l'État au fonds de péréquation communal aurait été multipliée par quatre au cours des dernières années. Le gouvernement affirme aussi qu'il va augmenter de façon constante sa contribution au fonds de péréquation, et que cela va garantir la suffisance des finances locales.

78. Pour ce qui concerne la consultation des collectivités locales, le ministère conteste la version de la LPS. En fait, et d'après la loi, des discussions ont eu lieu pendant l'élaboration du budget, un procès-verbal a été rédigé en conséquence et ce projet verbal a été inclus comme annexe au projet de loi du budget. Les représentants ministériels ajoutent qu'un accord-cadre sur les grands chiffres a été trouvé.

79. Quant aux mesures de financement frappant spécifiquement Riga, le ministère a expliqué que les réductions accordées par le gouvernement sont exactes et qu'elles ont pour cause le fait que la ville capitale a produit des pertes dans l'exploitation de la compagnie municipale des transports en commun, en raison d'une mauvaise comptabilisation des investissements réalisés et de l'incorrecte imputation de ces dépenses dans le bilan, ce qui avait été détecté par la Cour des comptes. Dans les tableaux que les représentants du ministère ont fournis à la délégation concernant la dynamique des budgets des collectivités locales, il était prévu pour 2019 un niveau de recettes de 2803 millions d'euros pour l'ensemble du pays, tandis que les dépenses se sont élevées à 2881,6. Il y a donc un bilan négatif de 78,6 millions d'euros, qui correspond à la gestion irrégulière de la ville de Riga.

80. La raison fournie par le ministère pour justifier la décision de « retenir » un montant si élevé de recettes à la ville de Riga est que l'ensemble du secteur public letton n'est pas contraint de souffrir les pertes d'une collectivité locale, et que la ville de Riga devrait au moins « compenser » la moitié de ces pertes, ce que le gouvernement va rendre possible en déduisant de cette quantité la somme que l'État devait lui transférer.

81. Ainsi, pour la prochaine année fiscale 2020, la ville de Riga va recevoir effectivement 38 millions d'euros de moins. La trésorerie de l'État va retenir ce montant des recettes provenant de la participation que Riga a sur la collecte de l'impôt sur le revenu. L'année suivante (2021), Riga devrait encore continuer à « retourner » ou à « compenser » lesdits montants, pour un montant de 10 millions d'euros supplémentaires. Pourtant, le ministère des Finances a assuré que ce montant pourrait être minoré si Riga prenait les mesures « adéquates » dans son budget, c'est-à-dire si la ville adoptait des coupes budgétaires.

82. Cette décision surprenante trouve son origine dans la méthode ou approche budgétaire à revoir d'après laquelle les budgets des communes sont considérés comme une partie composante du budget de l'État. Si une commune provoque des « pertes » pour le secteur public, alors l'État « réagit » en réduisant sa contribution dans son budget pour l'année suivante.

### 3.4. L'application de la Charte

83. En matière de finances locales, la Lettonie est liée par tous les paragraphes de l'article 9 de la Charte, à l'exception du paragraphe 8 (emprunts au niveau local). Les rapporteurs constatent que les conclusions contenues dans le rapport de suivi résultant de la visite de *monitoring* de 2017 sont encore valables et n'ont pas souffert d'amélioration. Dans la Recommandation 412 (2018) du Congrès (paragraphe 4, alinéas a et b), il était déjà mentionné que « la situation des finances locales [était] instable, [que] les recettes [étaient] imprévisibles à long terme et [que] l'autonomie fiscale des collectivités locales [était] fragile. En effet, il n'existe pas réellement d'« impôts locaux » au sens technique du terme ; le système de péréquation pourrait être amélioré puisque la contribution de l'État au fonds de péréquation est trop faible ».

14. En plus, les communes ont le droit d'obtenir 100 % de l'impôt sur la propriété foncière, qui est le seul impôt s'approchant le plus de la notion d'impôt local en Lettonie.

84. Malgré les compromis budgétaires de l'État pour 2020, qui apparemment garantissent une augmentation de la contribution de l'État au fonds de péréquation des collectivités locales, et par conséquent le chiffre global des recettes des collectivités locales, le montant des ressources propres des collectivités locales est encore très faible, et les collectivités locales sont trop dépendantes des transferts, subventions et dotations provenant du budget de l'État.

85. Pour l'année 2020, et d'après les tableaux et graphiques fournis par le ministère des Finances, le pourcentage des recettes strictement « propres » des communes (taxe foncière et autres revenus de la propriété) n'atteint apparemment que 16,6 % des recettes des collectivités locales (9,2 % provenant de la taxe foncière et 7,4 % provenant d'autres revenus de la propriété). Le reste des budgets des autorités locales se nourrit de transferts, de dotations et subventions de l'État (21,3 % de transferts budgétaires de l'État, plus 7,1 % de subvention spéciale du budget de l'État), ou de la participation dans le recouvrement des impôts de l'État (54,6 % des recettes locales). Pourtant, du point de vue technique, ces recettes ne sont pas strictement des ressources « propres » étant donné que les communes n'ont aucun pouvoir législatif, réglementaire, exécutif ou de gestion de ces impôts (comme c'est le cas de l'impôt sur les revenus).

86. Après cet état des lieux, les rapporteurs concluent qu'il n'y a pas eu de progrès par rapport à la situation insatisfaisante décrite dans la Recommandation 412 (2018) du Congrès et que les points faibles des finances locales qui avaient été relevés à cette époque persistent.

87. Finalement, le gouvernement a pris la décision de transférer aux communes la responsabilité d'assurer la restauration des élèves dans les écoles primaires (1 à 4 ans) sans assurer un financement additionnel spécifique. Cela a même été confirmé par le ministère responsable. Pourtant, cette nouvelle tâche représente un notable effort financier supplémentaire pour les communes. Par exemple, pour la ville de Riga, cela représente environ 4 millions d'euros. Cette situation serait incompatible avec les exigences de la Charte, en particulier avec l'article 9.2.

#### **4. LES FAITS CONCERNANT LA VILLE DE RIGA**

##### **4.1. La suspension du président du conseil municipal (« maire ») de Riga**

88. Le 5 avril 2019, M. Nils Usakov, président du conseil municipal de la ville de Riga (ci-après « le maire de Riga ») a été suspendu par le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional. La raison de cette démarche n'a pas été absolument clarifiée en détail après les entretiens conduits pendant la visite. Il semble que le ministre (pourtant ancien membre de l'opposition au conseil communal de Riga lui-même, avant les élections générales de 2019) a accusé le maire de Riga de mauvaise conduite financière de la ville. À la suite de sa suspension, le maire de Riga a exercé un recours devant la cour administrative compétente, visant à annuler l'arrêté ministériel. Cette procédure judiciaire était encore pendante au moment de la visite d'enquête, et aucun interlocuteur n'a pu prédire ni la date de la décision de l'affaire, ni le sens de l'arrêt. Au vu de la durée excessive des procédures judiciaires en Lettonie, le maire de Riga a pris la décision de démissionner de ses fonctions le 29 mai 2019, après avoir été élu au Parlement européen lors des élections européennes qui ont eu lieu à cette époque.

89. Plusieurs aspects obscurs ont été évoqués par les interlocuteurs des rapporteurs concernant cette suspension, qui a été très controversée en Lettonie. C'est un fait qui peut en effet susciter quelques inquiétudes. En premier lieu, en ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité (article 8, paragraphe 3, de la Charte) appliqué à la décision du MPEDR de suspendre le maire. Selon les rapporteurs, il s'agit d'une mesure qui constitue clairement une violation de cet article. Cette suspension a été décidée par le ministère en dehors de toute procédure pénale. En effet, la suspension gouvernementale d'un maire est en général liée à l'existence d'une enquête judiciaire.

90. En deuxième lieu, même si le maire suspendu a le droit de porter plainte devant la cour administrative, la suspension prononcée par le ministre vaut destitution ou licenciement dans la pratique, étant donné la durée des procédures judiciaires visant à contrôler la légalité de l'arrêté ministériel. Cela renforce l'appréciation de manque de respect des exigences de la Charte et soulève, selon les rapporteurs, une contradiction avec l'article 7, paragraphe 1, de la Charte.

91. En troisième lieu, la question du cadre juridique interne rendant possible ladite suspension du maire de Riga est également à prendre en considération. Comme cela a été évoqué dans le rapport de *monitoring* sur la Lettonie de 2018, il existe dans ce pays des mesures extraordinaires que les autorités de l'État peuvent adopter vis-à-vis des organes des autorités locales. La première est la révocation du président du conseil (ci-après, simplement « maire ») en cas de manquement à ses devoirs ou de graves irrégularités dans son comportement. La décision de révocation d'un « maire » est adoptée par le MPEDR à la suite de la procédure contradictoire requise (en vertu de l'article 93 de la loi sur les collectivités locales de 1997). Une fois cette décision adoptée par le ministre, l'intéressé peut la contester devant la juridiction compétente.

92. Plus particulièrement, cet article, tel que modifié, établit que, si le président d'un conseil municipal (ou le maire) ne remplit pas les obligations prévues par la loi, le MPEDR peut lui demander une explication écrite des raisons des violations de la Constitution, des lois ou des règlements qui se seraient produites, ou de l'inexécution d'une décision de justice. Le maire a le devoir de mettre au point une explication écrite concernant les accusations du ministre, dans les sept jours suivant la réception de cette demande du MPEDR. À défaut de fournir une explication dans le délai spécifié, il sera considéré qu'il y a refus de soumettre une explication. Après avoir reçu l'explication demandée, le MPEDR peut, par arrêté motivé, suspendre le maire de ses fonctions. L'ordonnance est publiée au *Journal officiel* de la Lettonie dans les trois jours suivants et le maire est relevé de ses fonctions à compter du jour de cette publication officielle.

93. La loi prévoit aussi que le maire a le droit, dans les 30 jours suivant la publication de l'arrêté du MPEDR, de déposer un recours auprès du tribunal administratif concernant sa révocation (mais, si le maire ne fait pas usage de ce droit après deux semaines, il sera considéré comme révoqué). Si le tribunal rejette la plainte du maire, celui-ci est considéré comme étant révoqué à compter du jour où le jugement du tribunal prend effet. En revanche, si l'arrêté du MPEDR est révoqué par la cour, alors le maire suspendu reçoit son salaire mensuel pour la période dont il a été relevé. Cependant, la loi n'éclaircit pas d'autres questions, comme la *restitutio in integrum* du maire dont la suspension est annulée par la cour.

94. Ce cadre juridique (très rarement appliqué selon les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs) soulève bien des questions. Une des plus importantes est bien sûr le pouvoir discrétionnaire dont dispose le ministre dans ce type de procédures. C'est un pouvoir qui n'est pas limité par des critères substantiels, ni par d'autres critères pouvant assurer la proportionnalité et le caractère non arbitraire et capricieux de la mesure de suspension. À cet égard, les rapporteurs considèrent que ce mécanisme a beau être reconnu dans une loi parlementaire, il ne remplit pas des conditions minimales de sécurité juridique et ne présente pas assez de garanties pour empêcher un exercice arbitraire de ce pouvoir administratif. Ces garanties et ces critères sont pourtant encore plus exigibles étant donné que ce mécanisme frappe au cœur de la démocratie locale et qu'il peut être activé sans aucune connexion avec une procédure ou enquête judiciaire pénale. Voilà donc une faiblesse importante de la législation lettone actuelle.

95. Finalement, se pose le problème du droit de la défense du maire de Riga dans cette procédure, qui, d'après les interlocuteurs locaux, n'a pas été respecté. Il s'agit ici d'une question ne relevant ni de la compétence du Congrès ni du champ d'application de la Charte, et qui n'est soulignée ici qu'à titre d'information rapportée à la délégation au cours de sa visite.

96. Les rapporteurs estiment que les faits décrits ci-dessus suscitent une vive inquiétude et contredisent plusieurs articles de la Charte, et notamment l'article 8, paragraphe 3, et l'article 7, paragraphe 1.

#### **4.2. Le financement de la ville de Riga pour 2020**

97. Le financement de la ville de Riga soulève aussi des inquiétudes importantes. Une conséquence de l'intégration organique des budgets communaux dans le budget de l'État, qui a été évoquée au point 3, est que, si, dans un exercice fiscal donné, une commune enregistre un écart négatif entre ses recettes et ses dépenses à la fin de l'année, ces « pertes » ont un impact non seulement pour la ville « fautive » mais aussi pour l'ensemble du secteur public. C'est ce qui s'est passé avec la ville de Riga. Dans la lettre que la LPS avait adressée au Congrès, il était indiqué que la ville devrait voir son budget réduit de 38 millions d'euros, sans qu'aucune raison apparente ne justifie cette démarche.

98. Au cours de l'entretien que la délégation a eu avec les représentants de la ville de Riga et du ministère des Finances, les rapporteurs ont appris que cette diminution des recettes résultait en fait d'une régularisation comptable déclenchée par la Cour des comptes concernant les investissements accomplis dans la compagnie municipale de transports en commun. La ville se retrouvait avec une perte de 76 millions d'euros sur son bilan, qu'elle était obligée de compenser dans les années budgétaires à venir (pour commencer, dans le budget de 2020). Cette problématique comptable a donc engendré une diminution des recettes de la ville de Riga, utilisée comme instrument de réabsorption des pertes enregistrées par la capitale.

99. D'après les représentants de la capitale, c'est la première fois qu'un fait d'une telle gravité se passe en Lettonie. Ces représentants s'opposent nettement à la version du gouvernement et soutiennent que l'interprétation de la Cour des comptes a été utilisée comme une arme dans le contexte d'affrontement politique que le gouvernement entretient avec la ville de Riga (la coalition qui soutient le gouvernement central se trouve notamment dans l'opposition dans le conseil de la capitale). La suspension du maire au printemps cette année (voir *infra*) constituerait une autre preuve de ce conflit. Cette déduction de 38 millions d'euros du montant que la ville de Riga devrait recevoir de l'État ne serait qu'une stratégie additionnelle pour « punir » la ville de Riga, pour accentuer ses difficultés financières, et tout cela en vue de justifier une « intervention » du gouvernement, ou même sa prise de contrôle (malheureusement cette impression semble confirmée par les faits examinés ci-après).

100. De plus, les responsables de la ville ont reconnu que cette minoration des ressources budgétaires allait avoir un impact très négatif sur la ville de Riga. Par exemple, les services financiers de la ville envisagent des coupes sensibles dans les allocations sociales.

101. En dehors de la particularité de cette mesure dans le contexte du droit comparé, il est évident que le gouvernement l'a prise d'une façon unilatérale et exécutive ; que la ville de Riga n'a pas pu se défendre ou proposer une alternative moins douloureuse, etc. Ces circonstances iraient à l'encontre de l'autonomie financière et budgétaire des communes lettones, et mettent encore en lumière la fragilité et la dépendance extrêmes dont souffrent les communes vis-à-vis des décisions des autorités centrales.

#### 4.3. Le projet de dissolution du conseil municipal de Riga

102. Comme cela a été indiqué dans l'introduction du présent rapport, la délégation a eu connaissance, après sa visite d'enquête, d'autres faits qui confirment ceux dénoncés dans la lettre de la LPS. Ainsi, le 6 décembre 2019, le ministre du MPEDR a pris la décision d'entamer une procédure visant la dissolution du conseil municipal de la ville de Riga dans son ensemble. Le ministre reprochait en effet au conseil de ne pas pouvoir faire face à la crise de la gestion des déchets dans la capitale, qui dure depuis des mois. La décision finale devra être prise par le parlement<sup>15</sup>. Si cette dissolution était finalement prononcée, de nouvelles élections auraient lieu à la fin du mois de février 2020, ou au mois de mars 2020.<sup>16</sup>

103. Il s'agit d'un fait très sérieux que les rapporteurs ont donc décidé de traiter dans le présent rapport.

104. Comme cela avait été évoqué dans le dernier rapport de suivi de 2018 sur la situation de la démocratie locale en Lettonie, « la seconde forme de contrôle extraordinaire pouvant être exercé par l'État sur une collectivité locale est la dissolution du conseil local. Cette décision doit être adoptée au moyen d'une loi de la Saeima, bien que le MPEDR soit chargé d'engager la procédure. Ce dispositif est strictement limité aux cas de grave dysfonctionnement du conseil local ou aux manquements répétés au respect de la Constitution ou à l'exécution de décisions de justice. Les représentants du ministère ont indiqué qu'en 25 ans il n'y avait eu que deux cas de dissolution d'un conseil local en Lettonie ».

105. La visite d'enquête effectuée le 4 décembre 2019 a offert une nouvelle l'occasion d'examiner ce mécanisme avec plus de précision, ainsi que les éventuels développements qui sont intervenus depuis. La réglementation normative de ce mécanisme est régie par les articles 91 et 92 de la loi sur les collectivités locales de 1997, tels que modifiés.

15. « Minister Puce calls for Riga city council dissolution », *LSM.lv*, 6 décembre 2019.

16. « Riga City Council's extraordinary elections might be held in early March », *The Baltic Times*, 16 décembre 2019.

106. D'après l'article 91, la Saeima peut révoquer un conseil municipal ou municipal s'il : 1. manque à plusieurs reprises de respecter la Constitution, les lois et les règlements, ou n'exécute pas les jugements des tribunaux ; 2. prend à plusieurs reprises des décisions et exerce des activités sur des questions qui relèvent de la compétence de la Saeima, du Cabinet, des ministères, d'autres institutions administratives de l'État ou des tribunaux ; 3. n'a pas élu de président, de vice-président ou de comité permanent du conseil municipal dans un délai de deux mois après sa première réunion ; 4. n'est pas en mesure de prendre des décisions lors de trois réunions successives, pour cause de manque de quorum.

107. L'article 92 de ladite loi établit ce qui suit : « un conseil de ville ou de municipalité est révoqué par une loi dont le cabinet soumet le projet à la Saeima. Un tel projet de loi est soumis par le Cabinet de sa propre initiative ou sur recommandation du procureur général. La Saeima, en adoptant une loi concernant la révocation d'un conseil, nomme, conformément à la recommandation du Conseil des ministres, une administration temporaire sur le territoire administratif concerné et fixe le délai dans lequel les élections pour un nouveau conseil municipal ou municipal doivent avoir lieu ». Pourtant, s'il reste moins de 15 mois avant les élections ordinaires du conseil municipal, les nouvelles élections ne doivent pas avoir lieu. Une administration provisoire exerce les fonctions du conseil local, et agit jusqu'au jour de la première réunion du conseil nouvellement élu.

108. Étant donné que le projet de dissolution n'en est qu'au stade des premières démarches, il est pertinent de souligner que la dissolution d'un conseil municipal élu de façon légitime aux élections locales est une mesure absolument exceptionnelle, qui doit être réservée pour régler des situations véritablement inhabituelles, tels qu'une paralysie institutionnelle extrême et permanente au niveau local, la commission continue de délits graves de la part du conseil, ou l'adoption de décisions portant une atteinte grave à l'unité ou à la souveraineté du pays. Les rapporteurs doutent que ces conditions soient en l'occurrence remplies puisque, selon les témoignages reçus, la seule situation incriminée, celle pour laquelle le ministre souhaite déclencher la dissolution, ne concerne que les difficultés à passer un marché public de gestion d'un service local (celui du ramassage et du traitement des déchets dans la municipalité) ; difficultés qui ne sont pas rares dans ce type de contrat public étant donné l'envergure du contrat et la complexité de la législation pertinente ; des difficultés que le conseil de la ville serait par ailleurs en train de résoudre<sup>17</sup>.

109. Si le fait d'agir contre un élu local *intuitu personae* afin de décider sa destitution ou suspension gouvernementale (et en dehors d'une procédure judiciaire) est grave, le fait d'agir contre un organe représentatif collégial dans son ensemble (en l'espèce, l'organe représentatif local suprême) est encore plus grave. En effet, cette possibilité donne matière à de nouvelles préoccupations qui sont mentionnées ci-dessous.

110. Premièrement, il y a le problème de la protection et de la garantie du droit de défense, et de pouvoir être entendu non seulement par l'organe dans son ensemble, mais aussi par les membres individuels du conseil, qui peut être n'auraient pas voté en faveur des accords ou des décisions qui éventuellement pourraient « justifier » la mesure collective de dissolution. La loi sur les collectivités locales, dans son article 94, établit que « si une ville ou une municipalité [...] ne respecte pas ou viole la Constitution, les lois, les règlements, ou ne respectent pas non plus les jugements des tribunaux, le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional peut demander des explications au président du conseil municipal ». Dans ce cas, le maire a le devoir de fournir une « explication écrite » concernant les violations normatives prétendument commises par le conseil municipal dans les 20 jours après avoir reçu la demande du MPEDR ou les raisons pour lesquelles la commune n'a pas exécuté le jugement d'un tribunal.

111. En l'occurrence, la défense des membres individuels du conseil municipal, ou même des groupes politiques qui n'auraient pas soutenu l'adoption des décisions prétendument illégales, n'est pas prévue. Il n'est pas prévu non plus que la décision du MPEDR puisse donner lieu à un recours devant une juridiction compétente, ce qui semble grave et très préoccupant sous l'angle de la protection des droits de l'homme. De plus, comme la dissolution du conseil de la commune est adoptée à travers une loi du parlement, la possibilité pour les élus de porter recours contre ladite loi devant les juridictions ordinaires est nulle, puisque la Cour constitutionnelle (avec un droit à agir très restreint) est la seule

---

17. Le 12 décembre 2019, la ville de Riga aurait publié une nouvelle annonce d'appel d'offres, en vue de concrétiser la passation du marché public susmentionné.

juridiction qui peut contrôler ladite loi. Toutefois, dans le contrôle de constitutionnalité des lois, la Cour ne peut prendre pas en compte, en principe, des éléments de législation ordinaire. Reste à savoir si le mécanisme de dissolution d'un conseil municipal au moyen d'une loi parlementaire respecte la Constitution de la Lettonie ou viole le principe de séparation de pouvoirs<sup>18</sup>, le droit fondamental de la défense, le principe d'autonomie locale ou d'autres éléments de nature constitutionnelle ou internationale (comme la Convention européenne des droits de l'homme). Sur cette question, hélas, la Cour constitutionnelle lettone n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer.

112. Deuxièmement, est soulevé le problème du texte de la loi, qui décrit avec beaucoup de généralités les conduites pouvant donner lieu au projet de loi de dissolution. L'article 91, paragraphe 1, et l'article 94 (violation de la loi, des règlements ou de la constitution), surtout, posent beaucoup de questions : combien de fois la loi doit être violée pour considérer que ce critère est rempli ? Toutes les violations de la loi ont-elles la même importance ? Comment mesurer la gravité des manquements ? Qui détermine que la loi a été violée ? Comme on peut l'apprécier, trop de laxisme demeure dans les termes de la loi et encore trop de pouvoir discrétionnaire sont entre les mains du ministre. En plus, la décision du ministre est prise sans qu'il y ait de dossier, d'enquête ou de procédure pénale ouverte contre le conseil, contre ses membres ou contre son président.

113. Troisièmement, il faut évoquer le fait que, après la dissolution du conseil, la gestion de la collectivité locale soit transférée à une « administration provisoire » dont la loi ne définit ni ses membres ni sa relation avec la démocratie locale. Il semble évident que cette administration provisoire sera composée de membres non élus, pouvant exercer leurs fonctions pendant une période qui peut durer 15 mois, une période qui semble tout à fait excessive et disproportionnée. En plus, cette administration temporaire est composée de personnes qui ont été proposées par le gouvernement, ce qui ajoute un élément de contradiction avec les principes essentiels de la démocratie locale.

114. Quatrièmement, la loi ne prévoit pas de possibilité de laisser la gestion temporaire de la collectivité locale entre les mains de son comité exécutif ou d'un organe similaire, dont les membres, au moins, auraient une légitimité démocratique.

115. Pour finir, la loi prévoit que, s'il reste moins de 15 mois avant les élections ordinaires du conseil, de nouvelles élections ne doivent pas avoir lieu. Il est évident que les principes de la démocratie locale imposent la nécessité de convoquer immédiatement des élections locales dans la ville en vue de combler au plus vite le vide institutionnel et politique.

116. Le mécanisme exceptionnel en vigueur à l'époque où la visite d'enquête a eu lieu a été examiné ; cependant, depuis la visite, la délégation a été informée d'autres développements décrits ci-après.

117. Le premier concerne le cadre normatif de la dissolution du conseil. Le 11 décembre 2019, la commission de l'administration publique et des collectivités locales du Parlement letton a accepté l'approbation par voie d'urgence de deux projets de loi visant à modifier, d'une part, la loi sur les collectivités locales et, d'autre part, la loi sur les élections des conseils municipaux. Ces projets de loi ont été introduits par cinq députés. Il était prévu d'adopter ces amendements en première lecture deux jours après la présentation des projets, et de les approuver en deuxième lecture lors de la session plénière du parlement prévue le 19 décembre 2019. Pour les deux projets de loi, le délai de présentation des amendements a été d'un seul jour. Cependant, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle lettone et aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), toute modification de la loi électorale devrait être décidée au plus tard un an avant les élections, ce qui donne le temps d'en discuter publiquement. En revanche, dans ce cas-là, il n'y a eu que quelques semaines pour les discussions et un seul jour pour proposer des modifications aux projets de loi. Une procédure parlementaire qui ne semble pas trop respectueuse des exigences d'une discussion sereine et approfondie. Il est évident que cette hâte pour approuver ces modifications normatives vise à appliquer éventuellement cette nouvelle législation à la dissolution annoncée du conseil de la ville de Riga.

118. La deuxième circonstance concerne le calendrier hypothétique pour la matérialisation de la dissolution du conseil de la ville de Riga, un point qu'il est difficile de déterminer à l'heure où nous rédigeons ce rapport. D'après les médias électroniques les plus diffusés, il semble que le Conseil des

18. Apparemment, une telle dissolution relèverait de la nature d'un acte exécutif et ne serait pas de nature législative ; pourtant, le parlement met en œuvre le pouvoir législatif.

ministres pourrait déjà examiner le projet du ministre lors de sa réunion du 17 décembre 2019. Il y aurait ensuite une demande d'« explication » auprès du maire actuel de Riga tel que demandé par la loi, puis, si cette explication n'est pas convaincante (il semble, d'après tous les indices, que le ministre aurait déjà pris sa décision), un projet de loi portant sur la dissolution du conseil municipal de Riga serait envoyé à la Saeima. Pourtant, et toujours d'après ces médias, le soutien de tous les partis qui forment la coalition gouvernementale actuelle ne semble pas assuré<sup>19</sup>.

## 5. CONCLUSIONS

119. La visite d'enquête effectuée en Lettonie au début du mois de décembre 2019 a permis de constater que les plaintes formulées par la LPS contiennent des éléments graves qui doivent susciter la préoccupation du Congrès et un suivi particulier de cette situation.

120. Le projet de réforme administrative territoriale envisagé par les autorités lettones suppose une modification radicale de la structure des collectivités locales en Lettonie ; il va supprimer environ 60 % des communes existantes actuellement, au moyen d'un processus massif de fusions et de dissolution de collectivités.

121. Le projet de réforme territoriale locale envisagé par les autorités lettones n'a pas été réalisé selon les critères prévus par les articles 4, paragraphe 6, et 5 de la Charte. Ni les autorités locales concernées ni la LPS elle-même n'ont participé à la conception de la réforme, puisque le plan a été exclusivement élaboré par des experts du ministère compétent.

122. Ni les autorités locales concernées de façon individuelle ni la LPS n'ont eu la possibilité de réellement négocier les aspects importants de la réforme, le plan gouvernemental n'ayant été corrigé que sur des points mineurs et concernant des aspects techniques.

123. Le ministère chargé de la réforme n'a pas mené à terme un véritable processus de consultation et de négociation ; il a plutôt réalisé une campagne de communication unidirectionnelle pour informer d'une réforme qui avait été déjà décidée dans les grandes lignes.

124. Les citoyens des communes visées par la réforme n'ont pas été consultés non plus. En outre, le ministère compétent, au lieu de favoriser la réalisation de consultations informelles visant à faire connaître la voix du peuple, les a empêchées, voire, dans certains cas, interdites. En tout cas, les consultations effectuées par plus d'une trentaine de mairies révèlent une opinion nettement défavorable à la réforme territoriale.

125. Un mouvement de mobilisation citoyenne s'est élevé contre le projet de réforme, et les milieux académiques du pays ont jugé négativement ce projet.

126. Ladite réforme territoriale ne respecte pas non plus la Recommandation Rec(2014)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

127. Si la réforme territoriale de 2008-2009 a duré treize ans, la présente, pourtant aussi profonde, pourrait être « bouclée » en quelques mois, ce qui est un indice objectif de l'insuffisance, de discussion et d'analyse nécessaires.

128. Pour ce qui est relatif aux finances locales, la visite d'enquête a permis aux rapporteurs de constater que les conclusions recueillies dans la Recommandation 412 (2018) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Lettonie sont toujours d'actualité. Aucun progrès n'a été constaté pour ce qui concerne le développement de la fiscalité locale et la fragilité des finances locales en Lettonie, ce qui va à l'encontre de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte.

129. Malgré l'engagement de l'État de maintenir sa contribution au fonds de péréquation des collectivités locales, celles-ci sont encore trop dépendantes des transferts, subventions et dotations provenant du budget de l'État.

---

19. « Snap election in Riga may be postponed until March », *Baltic News Network*, 16 décembre 2019.

130. Pour l'année 2020, le pourcentage des recettes strictement « propres » des communes est d'un niveau insuffisant.

131. L'approche législative et comptable qui consiste à traiter les budgets des autorités locales comme faisant partie du budget de l'État a des conséquences très négatives sur les budgets des communes lettones, puisque ces dernières sont complètement dépendantes des priorités budgétaires de l'État. Cela va à l'encontre de l'autonomie financière et budgétaire des communes telle que requise par les articles 3, paragraphe 1, et 9 de la Charte. De plus, cette approche peut impacter d'une façon extrêmement négative le budget d'une ville, comme c'est le cas pour Riga.

132. La déduction d'une partie importante des recettes de la ville de Riga au moyen d'une décision unilatérale et exécutive du ministère des Finances pour cause de régularisation comptable de certains investissements nécessaires pour améliorer le service municipal de transports en commun est inacceptable.

133. La décentralisation fiscale ne se réalise pas au moyen d'une augmentation des subventions et des dotations provenant du budget de l'État, mais d'une proportion plus importante des recettes propres dans les budgets des collectivités locales.

134. La suspension du « maire » de Riga, décidée par un ministre, et la dissolution annoncée du conseil municipal de la capitale suscitent une vive inquiétude.

135. La suspension du « maire » de Riga prise en dehors de toute procédure judiciaire pénale ouverte contre ledit représentant local est une atteinte à la démocratie locale et relève de l'ingérence du pouvoir exécutif central dans la vie institutionnelle d'une commune, notamment lorsqu'il s'agit de la ville-capitale.

136. Le mécanisme de suspension de président du conseil d'une municipalité ou ville (« maire ») pose bien des problèmes et suscite des doutes : la législation actuelle décrit avec trop de laxisme les raisons qui peuvent « justifier » une telle démarche, et le pouvoir du ministre pour l'adopter est trop discrétionnaire.

137. La dissolution du conseil municipal de Riga est étonnante puisqu'il s'agit d'un mécanisme qui n'a pas été utilisé pendant plus de vingt-cinq ans. Elle suscite des inquiétudes au regard des principes qui gouvernent la démocratie locale.

138. Il existe un laxisme normatif concernant la description des raisons qui peuvent « justifier » une telle démarche ; le pouvoir discrétionnaire du ministre compétent pour l'activer soulève des problèmes politiques mais aussi juridiques ; la nomination d'une « administration temporaire » composée de personnes non élues, pour une durée qui peut s'étaler sur plusieurs mois, semble aller frontalement contre les exigences essentielles de la démocratie locale.

## **ANNEXE – Programme de la mission d'enquête du Congrès à Riga, 4 décembre 2019**

### **MISSION D'ENQUÊTE DU CONGRÈS EN LETTONIE**

*(Riga, 4 décembre 2019)*

#### **PROGRAMME FINAL**

Délégation du Congrès :

#### Rapporteurs

M. Xavier CADORET	Rapporteur sur la démocratie locale, Chambre des pouvoirs locaux (SOC/V/PD) <sup>20</sup> , membre de la commission de suivi du Congrès, Maire de Saint-Gérand-le-Puy France
M. Marc COOLS	Rapporteur sur la démocratie locale, Chambre des pouvoirs locaux (GILD), membre de la commission de suivi du Congrès, Conseiller communal d'Uccle Belgique

#### Secrétariat du Congrès

M <sup>me</sup> Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi
----------------------------------	--------------------------------------

#### Expert

Prof. Angel Manuel MORENO MOLINA	Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale Espagne
----------------------------------	--

#### Interprètes

M<sup>me</sup> Kristīne CEĻMILLERE  
M. Aivars VAJVODS

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront le letton et le français.

---

20. PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.  
SOC/V/DP : Groupe des socialistes ; Verts et Démocrates progressistes.  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.  
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens.  
NI : membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

**Mercredi, 4 décembre 2019 (Riga)**

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION NATIONALE DE LETTONIE, ASSOCIATION LETTONE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES (LPS) ET EXPERT**

• **DÉLÉGATION NATIONALE<sup>21</sup> / LPS**

**M. Gints KAMINSKIS**, président de la délégation/président de la LPS

**M. Andris RAVINS**, vice-président de la délégation/vice-président de la LPS

**M. Harijs ROKPELNIS**, membre de la délégation

**M<sup>me</sup> Inara SILICKA**, membre de la délégation

**M<sup>me</sup> Evija ZURGE**, membre de la délégation

**M. Aivars DRAUDIŅŠ**, expert en administration locale ; secrétaire d'État adjoint au développement régional, ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional (depuis 2016)

**M. Gunārs KŪTRIS**, ancien président de la Cour constitutionnelle de Lettonie

**M. Kārlis ŠENHOFS**, représentant des entrepreneurs et des résidents de la municipalité d'Ikšķile

**M. Māris PŪKIS**, conseiller principal de LPS

**M<sup>me</sup> Sanita ŠKILTERE**, conseiller des affaires financières et économiques (LPS)

**M<sup>me</sup> Lāsma ŪBELE**, conseiller des affaires financières et économiques (LPS)

**M<sup>me</sup> Kristīne KINČA**, conseiller juridique (LPS)

**M<sup>me</sup> Ivita PEIPIŅA**, conseiller en développement régional (LPS)

**M<sup>me</sup> Jana BUNKUS**, conseiller en communication (LPS)

**M<sup>me</sup> Liene UŽULE**, conseiller en communication (LPS)

**M<sup>me</sup> Mudīte PRIEDE**, secrétaire générale de LPS, secrétaire de la délégation nationale de Lettonie auprès du Congrès

**M<sup>me</sup> Ilze RUKUTE**, secrétaire de la délégation nationale de Lettonie auprès du Congrès

• **EXPERT**

**M<sup>me</sup> Iveta REINHOLDE**, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

**MAIRIE DE RIGA, VILLE CAPITALE**

**M<sup>me</sup> Anna VLADOVA**, présidente *ad interim* du Conseil municipal de Riga

**M. Druvis KLEINS**, vice-président du Conseil municipal de Riga

**M. Juris RADZEVIČS**, directeur exécutif de la ville de Riga

**M<sup>me</sup> Evija PIŅKE**, chef de bureau, Département du logement et de l'environnement, Conseil municipal de Riga

**M. Roberts REMESS**, chef du Trésor, Département des finances, Conseil municipal de Riga

**M<sup>me</sup> Fatma FRĪDENBERGA**, directrice adjointe de la Direction juridique, administration centrale de Riga

**MINISTÈRE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

**M. Juris PUCE**, ministre

**MINISTÈRE DES FINANCES**

**M<sup>me</sup> Jolanta PLŪME**, secrétaire d'État adjoint au budget

**M. Ints DĀLDERIS**, conseiller du ministre

**Fonctionnaires du ministère**

21. À la date du 16 octobre 2019.